DE RELACIONES, ACTORES Y TERRITORIOS

DE RELACIONES, ACTORES Y TERRITORIOS

Hacia nuevas políticas para la educación en América Latina

Néstor López
(coordinador)

Manuel Bello
Elsa Castañeda Bernal
Silvina Corbetta
Daniel Galarza
Néstor López
Luis Navarro
Verónica Villarán





Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

López, Néstor

De relaciones, actores y territorios : hacia nuevas políticas en torno a la educación en América Latina / Néstor López ; coordinado por Néstor López. - 1a ed. - Buenos Aires : Inst. Internac. de Planeamiento de la educación IIPE-Unesco, 2009.

320 p. : il. ; 21x14 cm. - (Educación, reformas y seguridad en países Andinos y del Mercosur)

ISBN 978-987-1439-63-8

1. Educación. I. López, Néstor, coord. II. Título
CDD 370

Ilustración de tapa: Sonia Delaunay, *Electric Prisms*, 1914 (fragmento).

International Institute for Educational Planning
7-9 rue Eugéne-Delacroix
75116, París, Francia

IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires
Agüero 2071
(C1425EHS) Buenos Aires, Argentina

Impreso en Argentina
Primera edición
Junio 2009

Los autores

Manuel Bello. Decano de la Facultad de Educación de la Universidad Peruana Cayetano Heredia y director del Centro Andino de Excelencia para la Capacitación de Maestros, con actividades en Bolivia, Ecuador y Perú, además de punto focal para los países andinos de las Comunidades de Práctica en Desarrollo Curricular de IBE-UNESCO (Ginebra). Autor de libros y artículos sobre equidad y educación, formación de profesores, innovación pedagógica y política educativa.

Elsa Castañeda Bernal. Directora del Instituto Iberoamericano de Primera Infancia y Derechos de la Niñez de la Organización de Estados Iberoamericanos. Investigadora, profesora universitaria y consultora de la UNESCO, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Fundación Antonio Restrepo Barco; del Ministerio de Educación de Colombia, Programa Presidencial Colombia Joven y el Instituto Colombiano de Bienestar de la Familia. Profesional especializada del Ministerio de Salud de Colombia donde participó en el diseño y la puesta en marcha de programas de atención primaria en salud: Supervivir; Atención en salud a comunidades indígenas; Plan de formación de promotoras de salud y Plan de complementación de ayudantes de enfermería.

Silvina Corbetta. Politóloga (Universidad de Buenos Aires). Especialista en Educación Ambiental para el Desarrollo Sustentable (Universidad Nacional del Comahue) y doctoranda en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Su campo de especialización es el diseño y la aplicación de metodologías cualitativas en investigación y evaluación, principalmente en temas de pobreza, educación, ambiente y territorio. En el ámbito académico dicta clases sobre ecología política y sociología urbana, en postgrados de universidades nacionales y postítulos docentes.

Daniel Galarza. Magíster en Educación (UdeSA), licenciado en Ciencias de la Educación (UBA) y doctorando en Ciencias Sociales (FLACSO). Docente de grado (UBA y UNSAM) y postgrado (UTDT). Ha sido consultor del IIPE-UNESCO Buenos Aires e investigador de la DINIECE-MECyT. Publicó (en colaboración) *Educación, conocimiento y política: Argentina 1983-2003* (2007), además de artículos e informes de investigación sobre políticas educativas, legislación universitaria y las TIC en el sistema educativo.

Néstor López. Sociólogo, coordinador de estudios y proyectos de educación y equidad de la oficina regional del IIPE-UNESCO Buenos Aires y del Sistema de Información sobre Tendencias Sociales y Educativas de América Latina (SITEAL-IIPE/OEI). Profesor en programas de postgrado en los que dicta clases sobre la dinámica de la estructura social y el análisis de la pobreza. Autor de textos referidos al análisis de la dinámica social, mercado de trabajo, condiciones de vida y educación.

Luis Navarro. Académico de la Facultad de Educación e investigador del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), de la Universidad Alberto Hurtado (Chile). Sus áreas de desarrollo profesional son, principalmente, el diseño, la implementación y el análisis de políticas educativas de equidad, y la gestión escolar en contextos de pobreza.

Verónica Villarán. Psicóloga Social (PUCP, Perú), magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO, Argentina). Realizó investigaciones y proyectos de intervención educativa para la UPCH, GRADE, el Ministerio de Educación del Perú, IIPE y la OIE de UNESCO, la Organización de Estados Iberoamericanos, FLACSO, la Fundación Bernard van Leer; entre otras instituciones. Miembro fundador de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana, donde actualmente se desempeña como directora de Seminarios.

Esta publicación reúne los resultados de un estudio en el que se recurrió al diálogo con reconocidos expertos en temas sociales y educativos de América Latina. Muchos de ellos fueron entrevistados individualmente, como parte del trabajo de campo; otros participaron en la discusión de versiones preliminares de los capítulos, en encuentros realizados en Bogotá, Lima y Santiago de Chile. Los autores desean expresar un profundo agradecimiento a cada uno de ellos, por su generosidad al compartir su tiempo, impresiones y experiencias.

Índice

Prólogo

La presente publicación forma parte de una serie de producciones que el IIPE-UNESCO Buenos Aires ha realizado con el apoyo de la Fundación Ford, en torno a los desafíos que los sistemas educativos de América Latina siguen enfrentando para garantizar el ejercicio del derecho pleno a la educación, en cuanto a la inclusión efectiva de niños y jóvenes, como a los aprendizajes relevantes que se construyen en cada trayectoria escolar.

En esta etapa, la investigación se ha propuesto promover una mirada al espacio específico y propio de las políticas, a la luz de los análisis realizados sobre las políticas de equidad desarrolladas en las últimas décadas en diversos países de América Latina, en particular en la Argentina, Colombia, Chile y Perú.

Esta publicación constituye una nueva ocasión en la que el Instituto difunde los principales debates que tienen lugar en la región sobre las políticas educativas, especialmente aquellas que se orientan a promover la igualdad en el derecho a la educación para niños y jóvenes, a partir del análisis de las condiciones y los procesos que la facilitan o dificultan. Centra su preocupación en la relación entre los escenarios sociales y culturales cada vez más complejos –en los cuales sólo uno de sus rasgos característicos es la desigualdad socioeconómica– y las prácticas educativas que tienen lugar en dichos contextos.

La idea central del texto supone que toda política educativa debe poner en el foco la relación entre docentes y alumnos, más precisamente entre un colectivo de docentes y grupos de alumnos. Es la calidad de esas relaciones lo que dota de sentido a propuestas impulsadas por y desde las políticas. Por supuesto, esta afirmación también supone considerar el conjunto de mediaciones múltiples y variadas que operan en su desarrollo concreto. Por ello, el texto parte de reconocer que detrás del vínculo entre alumnos y docentes hay, a su vez, toda una red de actores y relaciones: entre el Estado y la sociedad, a través de políticas de desarrollo económico, social y cultural; entre el sistema educativo y la sociedad, con las políticas específicamente sectoriales; en el interior de la sociedad, a partir de los diferentes territorios que se cruzan y solapan ya que involucran distintos niveles y agencias del Estado; en el interior del sistema educativo, en cuanto a un abordaje específicamente pedagógico.

Si bien toda generalización corre el riesgo de simplificar una realidad, pueden reconocerse movimientos en cuanto a los efectos de la acción política en el campo educativo: de la omnipotencia a la desesperanza, del optimismo al descontento, del sinsabor a la satisfacción por ciertos procesos puestos en marcha. Por momentos, frente a los límites de ciertas políticas, incluso las muy bien intencionadas, y los desafíos aún pendientes para los sistemas educativos surge una sensación de imposibilidad ante todo cambio. La inercia de ciertas prácticas, así como el peso y la tradición de algunos formatos, abonan esta sensación. Al mismo tiempo, el espacio de posibilidad de las políticas encuentra fundamento cuando se recorren experiencias, se profundizan razones y se analizan tendencias, al tiempo que se reconoce la multiplicidad de relaciones que juegan en ese espacio.

La metodología diseñada para la investigación se basó fundamentalmente en entrevistas a decisores políticos, académicos, especialistas (en general con perfiles que intersectan estas categorías, ya de por sí de difícil delimitación) que recogieron tanto sus experiencias en terreno como el análisis reflexivo que estos actores, con generosa disposición, aportaron en torno a la temática. Se entrevistaron, entonces –por parte de equipos conformados en la Argentina, Colombia, Chile y Perú– a veinticuatro colegas que permitieron hacer una exploración profunda sobre los temas mencionados. Pero, además, en encuentros especialmente organizados para tal fin en los tres últimos países mencionados, se discutieron y enriquecieron versiones preliminares a través de la lectura y las sugerencias de otros sesenta colegas. En consecuencia, así como el libro se centra en analizar las relaciones y la multiactoralidad involucrada en toda política educativa, éste resulta, a su vez, de un diálogo que se concreta en esta producción.

La investigación comenzó con la idea de ofrecer recomendaciones de políticas, pero en un proceso gradual sus autores fueron siendo conscientes que era difícil hacerlo sin caer en mandamientos vacíos o frases recurrentes, por lo cual avanzaron sobre la línea de identificar aquellas acciones que ineludiblemente deben estar presentes en la agenda política. Se concluye con un planteo de fondo: la complejidad del desafío que implica garantizar una educación de calidad para todos no es abarcable si no se pone en discusión la matriz desde la cual hoy se piensan las políticas. Desde esa idea se invita a revisar el modo en que en la actualidad están resueltas, en mayor o menor medida, las clásicas tensiones entre universalismo y focalización, centralización y descentralización, Estado y sociedad, mirada sectorial e integral, corto y largo

plazo, que supone además la incorporación de una concepción policrónica del tiempo en las políticas.

Para concluir, agradecemos especialmente a la Fundación Ford porque permitió al IIPE-UNESCO Buenos Aires avanzar en esta nueva etapa y al conjunto de colegas que participaron en el estudio. Además, deseamos también expresar nuestro reconocimiento a todos aquellos que, en cada uno de los países de la región en los que se realizó la investigación, aportaron información, experiencia y deliberaciones muy valiosas para la elaboración de las reflexiones presentadas en esta publicación.

Margarita Poggi
Directora del IIPE/UNESCO
Sede Regional Buenos Aires

Introducción

Néstor López

En esta publicación se presentan los resultados de la tercera etapa del estudio "Reformas educativas y equidad en los países andinos y del Cono Sur", realizado en el IIPE-UNESCO Buenos Aires, con el apoyo de la Fundación Ford. Este estudio, que se inició en el año 2001, orientó su búsqueda a indagar los efectos que las transformaciones sociales, económicas y culturales que se vienen dando en la región en las últimas décadas tienen sobre las prácticas educativas.

La preocupación presente a lo largo de toda la investigación fue que, como consecuencia de las reformas estructurales llevadas a cabo en América Latina desde fines de la década de los años ochenta, se estarían configurando nuevas formas de exclusión o nuevos escenarios de carencias y privaciones donde se ponen en riesgo las condiciones sociales básicas necesarias para llevar adelante prácticas educativas de calidad. El objeto central del estudio fue, desde un principio, la relación entre las características de los contextos sociales y culturales en los que se llevan a cabo las prácticas educativas y la forma que éstas adquieren, con la certeza de que el desafío de lograr una educación de calidad trasciende el esfuerzo que se pueda hacer desde los sistemas educativos y que remite a una acción simultánea de recomposición de las condiciones sociales básicas para el aprendizaje.

La investigación estuvo organizada en tres etapas. En nueve libros anteriores, producto del trabajo de las dos primeras etapas del estudio, se presentaron los resultados de un trabajo de producción conceptual y diversos hallazgos con base empírica. En el campo conceptual, el estudio acercó al debate educativo actual aportes en torno a las nociones de equidad educativa y de la relación entre los escenarios sociales y las prácticas educativas. En relación con el primer concepto, se avanzó en las líneas que proponen la equidad educativa como una estrategia orientada a la búsqueda de la igualdad en los logros educativos a partir del reconocimiento de la creciente heterogeneidad de las sociedades de la región. Ello implica un corrimiento desde la concepción de un principio de equidad basado en la igualdad de oportunidades educativas hacia otro que pone el acento en la igualdad en los logros educativos, y la necesidad

de promover estrategias pedagógicas e institucionales diversas, contextualizadas, para lograr esa meta.

Por otra parte –aún en el plano conceptual– se optó por una aproximación relacional que remite a las condiciones sociales y de contexto que las escuelas requieren para llevar adelante sus prácticas educativas de modo exitoso. Específicamente, se centró la atención en identificar cuál es el conjunto de recursos, aptitudes o predisposiciones que hacen posible que un niño o un adolescente pueda asistir exitosamente a la escuela, al mismo tiempo que se trabajó en analizar cuáles son las condiciones sociales que hacen posible que todos los niños y adolescentes accedan a esos recursos para así recibir una educación de calidad.

El carácter relacional de esta aproximación llevó a concluir que, en última instancia, el éxito o el fracaso de una institución educativa depende del grado de articulación que hay entre su propuesta pedagógica e institucional y las características sociales y culturales de la comunidad en la que se inscriben sus prácticas. La pregunta que quedó así en el centro de las indagaciones fue cuál es el grado de ajuste que existe entre la propuesta educativa en la que se enmarcan las prácticas en una escuela determinada –manifiestas en la persona del docente en el aula– y el contexto social en el que operan –y del cual los niños son portadores–. Se centra así la atención en la calidad de esa articulación y en los factores que la facilitan o, por el contrario, operan como obstáculo para la misma. El fracaso escolar, que se expresa en historias de repitencia, abandono o escasos aprendizajes, da cuenta de una brecha entre ambos actores, de un claro desajuste que atenta contra la posibilidad de educar.

La mirada que ofrece este encuadre permitió identificar elementos significativos en el trabajo de campo en torno a cómo se configuran estas brechas. En primer lugar, y desde una perspectiva macrosocial, es posible mostrar cambios que se van traduciendo en escenarios educativos diferentes, novedosos, socialmente más hostiles, que se alejan gradualmente de aquellos para los cuales fueron concebidas las instituciones educativas tal como son hoy. Así, el aumento y la mayor complejidad de la pobreza, la profundización de los procesos de exclusión social, o el creciente individualismo que resulta de la crisis de cohesión que se vive en la región, conforman un nuevo escenario en el cual deben hacerse efectivas las prácticas educativas. Estos cambios se reflejan en las condiciones de vida de la población, pero además se ponen de manifiesto en la conformación de nuevas subjetividades, de un sujeto diferente con el cual los docentes deben actuar, al cual deben educar.

Frente a esta transformación en el panorama social y en las subjetividades, se hicieron visibles escuelas que no logran reconfigurarse para estar a la altura del desafío que se les impone. Por el contrario, las instituciones educativas viven hoy una profunda crisis, como consecuencia de su escasa capacidad para poder dimensionar la magnitud de los cambios que se están viviendo, y lograr de este modo desarrollar respuestas pedagógicas o institucionales adecuadas para garantizar una educación de calidad. Dentro de esas instituciones en crisis, los docentes están cada vez más solos, más inermes para el ejercicio de su profesión. Este panorama resulta aún más crítico en escuelas públicas que operan en sectores sociales más empobrecidos, en comunidades indígenas o en áreas marginales de las grandes ciudades.

América Latina se encuentra así ante la paradójica situación de elevar significativamente sus expectativas y demandas educativas en momentos en los cuales: se van configurando escenarios donde cada vez es más difícil educar. Por un lado, se asiste a un proceso de redefinición del panorama social, marcado por una creciente desigualdad económica, mayor diversidad cultural y gradual fragmentación espacial, que tornan más complejas las prácticas educativas. Por el otro, un reclamo cada vez mayor en términos de cobertura, permanencia, calidad y pertinencia en la educación, que queda sintetizado en la demanda de una educación de calidad para todos.

Se presenta así una situación actual compleja, signada por profundas desigualdades en el acceso al conocimiento, y la expectativa por un futuro diferente, de nuevas generaciones en las que todos reciban una educación de calidad.

La brecha que existe entre la compleja situación actual y ese futuro imaginado en metas, como las de universalización del acceso al conocimiento, representa el espacio de la política, es donde ésta adquiere sentido. El desafío que hoy enfrentan las sociedades de la región es el diseño y la puesta en práctica de políticas sociales y educativas que permitan, en este complejo escenario, hacer efectiva esa meta de una educación de calidad para todos.

Preguntas sobre la política

La tercera etapa del Proyecto, cuyos hallazgos se presentan en esta publicación, apuntó precisamente a ese espacio de la política. Se propuso avanzar en una reflexión sobre las implicancias políticas de los hallazgos de las dos etapas anteriores, en poder vislumbrar el modo en que, desde el campo de las políticas sociales y educativas, debería abordarse este horizonte de integración educativa. De algún modo, la lectura y la discusión de los hallazgos de las dos etapas anteriores de la investigación dejaban latentes preguntas inevitables: ¿Y entonces qué? ¿Qué implicancias tiene, en términos de políticas, esta aproximación relacional al campo educativo? ¿Qué políticas resultan de las redefiniciones que se propone en torno a la equidad? La búsqueda de una aproximación contextual o territorial a la escuela, ¿implica alguna revisión de las prácticas habituales?

Algunas primeras respuestas ya estaban esbozadas en los textos anteriores. Así, para revertir los procesos de deterioro de las condiciones para la escolarización y el aprendizaje que resultan de las transformaciones sociales ocurridas en la región, se sugiere una doble agenda que propone, por un lado, actuar sobre la escuela y los sistemas educativos en su conjunto, procurando el desarrollo de estrategias institucionales y pedagógicas que partan de un mayor reconocimiento de la situación de sus alumnos (acercar la escuela a las familias) y, por otro, operar sobre los múltiples mecanismos de integración social y acceso al bienestar, con el fin de que las familias puedan contar con aquellos recursos que hacen posible que los niños y adolescentes puedan asumir y hacer efectivo el compromiso de educarse (acercar a la familia a las escuelas).

Lo anterior, sin embargo, resulta improbable de conseguir con enfoques sectoriales de gestión de las políticas. El desafío de garantizar equidad en el acceso al conocimiento trasciende los alcances de las políticas educativas, y se constituye también en objeto de las políticas públicas en su conjunto. Más específicamente, se puede plantear que la meta de una educación de calidad para todos invita a convertir la educación en un eje de articulación e integración de los distintos sectores de las políticas sociales y productivas, a pensar una transición desde políticas sectoriales hacia políticas integradas en torno a la educación. La meta de universalización del acceso al conocimiento remite a una articulación coherente de políticas educativas con políticas sociales, de empleo, culturales, deportivas, o de producción.

Por otra parte, el modo cómo se considera el concepto de equidad en esta investigación, entendiéndola como la búsqueda de la igualdad a partir del reconocimiento de la diversidad, también tiene implicancias políticas en

su propio enunciado. El concepto tiene una dimensión fundamentalmente política, pues en sí mismo se constituye en un proyecto de acción social: la equidad es la búsqueda de la igualdad. Para el caso educativo, se propone que la igualdad fundamental que estructura todas las acciones de política, aquella igualdad deseada, es la igualdad en los resultados; es decir, en el conjunto de conocimientos y competencias fundamentales a los que deben acceder todos los niños y adolescentes, independientemente de su origen social. Por lo mismo, un foco de la política educativa debe ser asegurar para todos el logro de ese repertorio de competencias y saberes de base.

En la segunda etapa de la investigación se hizo hincapié en que, para garantizar igualdad de resultados, la forma de accionar de un establecimiento que se encuentra en un barrio de clase media urbana no debe ser la misma que otro que está en zonas rurales, o en barrios marginales periféricos de las grandes ciudades. Es decir, un desafío de las políticas orientadas a garantizar equidad educativa es precisamente partir de un profundo conocimiento de las situaciones en que se dan las prácticas de enseñanza y aprendizaje, de las características sociales y culturales de las comunidades en que dichas prácticas tienen lugar. En este sentido, lo local adquiere especial centralidad frente al desafío de la equidad.

Si habíamos arribado a la necesidad de pasar de una mirada sectorial de la política educativa hacia una aproximación integral o transversal de la política social, la idea de equidad adoptada remite a la necesidad de privilegiar el espacio local como espacio de dicha integración. Una lectura de estos conceptos desde la preocupación por la política lleva a una conclusión lógica vinculada con la necesidad de tender hacia acciones integradas a nivel local, lo cual obliga a interrogar a las políticas sobre su contribución a la generación de capacidades, apoyos y recursos en ese nivel. Como es obvio, sólo es posible demandar mayor protagonismo y responsabilidad local en la gestión de políticas si se han provisto los recursos y apoyos necesarios para dicho desafío, hecho que instala la mirada en el modo en que el espacio local está articulado con el centro, con instancias superiores que garanticen fortalecimiento, cohesión y capacidad distributiva.

Estas dimensiones ya fueron objeto de la investigación realizada en las etapas anteriores. La observación en campo alerta sobre los escasos antecedentes exitosos en el desarrollo de estrategias integradas en el espacio local, y pone sobre la mesa el peso que tiene la historia institucional de cada país y el rol que tuvo el Estado en ella como un factor clave para comprender las configuraciones desde las cuales esa articulación es posible. De aquí surge, con relativa fuerza, la necesidad de explorar los arreglos institucionales y reconsiderar la importancia del Estado en el diseño y la implementación de políticas sociales y educativas.

Pero el estudio advirtió además sobre otras dimensiones de la política por analizar, y que van más allá de esta articulación intersectorial en el espacio local. Por un lado, y debido a la relevancia que adquieren las características del contexto en el que se educa, la institución escolar se constituye en objeto inevitable de cualquier política orientada a una educación de calidad para todos. ¿Cuál es la escuela necesaria para llevar adelante este desafío?, ¿qué procesos y prácticas debe adoptar, cuáles revisar y cuáles abandonar? La discusión sobre los retos que hoy afrontan las instituciones educativas y el perfil que éstas deben tener para poder abordarlos exitosamente, está aún inacabada, y es necesario esbozar aquellos aportes que se pueden desarrollar desde el encuadre adoptado en la investigación realizada. En este planteo, adquiere especial relevancia las competencias que deberían tener las instituciones educativas, sus directivos y docentes, y remite específicamente a la dimensión pedagógica de los procesos educativos. ¿Cómo se educa en contextos tan diversos? ¿Cómo se logra que todos, las niñas y los niños, independientemente de su origen social o étnico, logren esos saberes que la sociedad considera como necesarios? Si bien esto apela a un debate en el campo de la pedagogía y de la formación docente, instala además una dimensión de política institucional, que tiene que ver con la creación de las condiciones de posibilidad para que cada establecimiento pueda dar respuesta a esta cuestión en función de la especificidad del contexto en el que está inserto.

Por último, y a modo de ejemplo de ejes que merecen una profundización desde una mirada interesada en ofrecer elementos para el debate sobre las políticas sociales y educativas, el estudio dio luz –en sus etapas anteriores– al agotamiento del pacto entre escuelas y familias que subyace a las prácticas educativas formales. Cada vez es más elevado el número de familias que no logran acceder a aquellos recursos que les permiten cumplir con sus obligaciones o responsabilidades frente a la escuela, y consecuentemente cada vez son más las escuelas que se ven forzadas a incorporar funciones de índole social que alteran su lógica institucional, en detrimento de su capacidad de enseñar. La investigación dejó planteado el interrogante respecto al modo de afrontar esta situación; ello puede implicar desarrollar mecanismos que fortalezcan a las familias en su capacidad de garantizar las condiciones para que sus hijos puedan participar de las prácticas educativas. O se redefinen los términos del pacto, redistribuyendo responsabilidades; o se conforma un nuevo pacto que contemple a más actores, para de este modo sostener las condiciones que hacen posible prácticas educativas exitosas.

Notas de contexto del debate actual sobre las políticas educativas

Esta publicación se propone acercar ideas y hallazgos a un debate que actualmente está atravesado por cierto estado de perplejidad de sus actores. Prevalece hoy la sensación de que las expectativas y demandas en torno a la educación son cada vez más elevadas, que el ritmo en el que se van dando los avances en materia educativa se enlentece, y que el contexto en que se deben llevar a cabo las acciones necesarias para lograr una educación de calidad para todos es cada vez más complejo, inentendible e ingobernable.

Cabe detenerse en cada uno de estos enunciados, que describen en parte el contexto en que tiene cabida el debate educativo hoy. En primer lugar, hay una demanda cada vez mayor de más y mejor educación. Los argumentos que subyacen a esta creciente demanda son muy diversos. Por un lado, tienen sustento en la creciente calificación que requieren los diferentes procesos productivos, y la menor capacidad de integración en el mercado de trabajo de quienes tienen historias educativas interrumpidas o en instituciones de baja calidad. Así, la preocupación por el perfil productivo de nuestras sociedades, las competencias de quienes están en condiciones de trabajar, y la posibilidad de lograr una integración social en torno al mercado laboral, se traducen en una creciente demanda de más educación, y de mejor calidad. En el mismo sentido apunta, desde un lugar diferente, la convicción de que cada sujeto tiene derecho, para su plena inserción como ciudadano en sociedades más complejas, a un cúmulo creciente de saberes y destrezas que sólo la escuela puede garantizar. Desde sectores sociales sumamente diversos, con representaciones en muchos casos antagónicas respecto a qué debe enseñarse, cómo y a quién, las demandas de más y mejor educación son permanentes, visibles a diario en el discurso político, en los medios de comunicación y cada vez más en el sentido común de la gente.

En los hechos, esta creciente demanda va dejando su huella en las normas y los objetivos que rigen el funcionamiento de los sistemas educativos de la región. Por un lado, en las sucesivas leyes educativas que se van promulgando en América Latina es posible identificar un incremento en los desafíos asumidos. Por ejemplo, son cada vez más los países que apuntan a universalizar la educación media, declarándola como obligatoria, al ampliar el ciclo de obligatoriedad a más de 10 años. La preocupación por la universalización del acceso, y por promover la permanencia en la escuela de los sectores más vulnerables, subyace a las diferentes políticas de equidad educativa que se

han ido promoviendo y desarrollando en las últimas dos décadas. Si bien esas políticas no son nuevas, hoy se ven más exigidas a partir de las diferentes metas de escolarización que la mayoría de los países de la región han ido subscribiendo. Del mismo modo, la preocupación por la calidad de las prácticas educativas está cada vez más instalada en la normativa y la estructura de los sistemas educativos, promoviendo un conjunto de programas y acciones orientados a relevar información sobre el rendimiento de los alumnos, en interpretar esa información y en fortalecer a las escuelas en su tarea, con el énfasis puesto en los aprendizajes. La heterogeneidad de situaciones educativas que coexisten en la región –y dentro de cada uno de los países– lleva a una inevitable convivencia de demandas tradicionales, por ejemplo, la de garantizar el acceso a todos los niños, con otras más novedosas, como aquellas que hacen a la inclusión de nuevas tecnologías –no sólo como parte de los contenidos sino también como estrategia pedagógica– o el desarrollo de nuevas destrezas y competencias. Acciones orientadas a dar respuesta a estas demandas están cada vez más presentes en los instrumentos de política de la región.

Es entendible cierto gesto de agobio e impotencia que suele percibirse en quienes tienen la responsabilidad de gobernar los sistemas educativos de la región, cuando esta creciente presión contrasta con la constatación diaria de que pequeños avances en los logros educativos son el resultado de tremendos esfuerzos, que involucran a un gran número de actores y cuantiosos recursos.

Y es aquí donde adquiere sentido una reflexión sobre el enlentecimiento de los procesos de expansión de los sistemas educativos y de avance hacia las metas comprometidas ante la sociedad. A los efectos de ilustrar este fenómeno, son contundentes los datos de la tabla 1. En ella puede apreciarse el ritmo de crecimiento de las tasas de escolarización en 16 países de América Latina.

Tabla 1. Incremento anual de las tasas específicas de escolarización por grupos de edad. América Latina, 16 países, década del 90 y década actual

Edad	Década del 90	Década actual
5 años	4.2	2.4
6 a 11 años	0.9	0.3
12 a 14 años	1.2	0.3
15 a 17 años	2.8	0.6
Total	1.5	0.5

Fuente: SITEAL, IIPE / OEI, sobre la base de datos de encuestas de hogares de la región. (www.siteal.iipe-oei.org)

En primer lugar, se presentan los datos para la década de 1990. Allí se aprecia que durante esa década las tasas de escolarización para el conjunto de los niños y adolescentes de

entre 5 y 17 años crecieron a un ritmo del 1.5% anual. En la década actual, en cambio, ese crecimiento se da a un ritmo del 0,5% a anual. La velocidad de expansión se redujo a un tercio de una década a otra. Esta reducción en el ritmo de crecimiento es mayor entre los adolescentes. Para el caso de los niños y adolescentes de 12 a 14 años, el crecimiento anual se redujo a una cuarta parte respecto al de la década pasada, y para los de 15 a 17 años equivale a casi una quinta parte. Lo preocupante es que esta desaceleración en el ritmo de crecimiento de la inclusión de los niños y adolescentes al sistema educativo se hace efectiva en un momento en que aún se está lejos de llegar a las metas deseadas. La tabla 2 nos muestra que en la actualidad más de la mitad de los jóvenes no logra completar la educación secundaria.

Tabla 2. Jóvenes de 20 años con nivel secundario completo, por área y clima educativo del hogar. América Latina, 16 países, 2006 (en porcentaje)

	Total	Área geográfica		Clima educativo del hogar		
		Urbana	Rural	Bajo	Medio	Alto
Guatemala	15,8	25,4	5,3	10,5	56,4	71,5
Honduras	19,9	33,3	7,0	9,7	40,4	78,5
Nicaragua	26,7	37,0	10,6	17,9	50,4	94,6
El Salvador	36,3	48,1	20,9	25,6	58,0	93,8
Costa Rica	36,6	43,8	26,7	14,3	43,0	79,8
Paraguay	39,0	49,7	22,6	24,3	58,9	93,0
México	41,0	45,4	22,0	21,5	57,8	86,0
Brasil	42,2	47,6	15,5	28,4	55,9	78,3
Uruguay urbano	46,6	46,6	.	10,2	41,7	87,3
Panamá	47,9	58,2	28,6	22,2	51,8	86,7
Ecuador	49,8	60,5	26,8	24,4	58,8	94,9
Bolivia	51,3	58,8	26,2	42,9	78,3	92,1
Colombia	60,5	75,9	29,6	55,7	81,1	98,6
Chile	60,8	62,5	47,2	35,1	58,5	85,3
Argentina urbano	62,1	62,1	.	40,0	59,0	90,4
Perú	66,5	77,1	44,3	49,2	83,0	95,2
Total países considerados	44,6	51,1	21,1	28,1	59,8	84,2

Fuente: SITEAL, IIPE / OEI, sobre la base de datos de encuestas de hogares de la región (www.siteal.iipe-oei.org)

Aun en los países en que la proporción de jóvenes de 20 años con nivel secundario completo es el más alto, un tercio de ellos no logra terminarlo; más de la mitad de los países tiene niveles de graduación inferiores al 50%. La situación se torna más crítica cuando se centra la atención en jóvenes

provenientes de estratos sociales más bajos, o aquellos que viven en zonas rurales. Así, esta brusca desaceleración del proceso de expansión se da cuando aún es mucho lo que hay por hacer, cuando todavía están vigentes deudas históricas con los sectores sociales más postergados.

¿Responde este enlentecimiento a un gradual endurecimiento de las metas educativas? ¿O se trata, acaso, de una primera evidencia de que, si no se hace un esfuerzo extra en términos de políticas sociales y educativas, nos estamos acercando al fin de la expansión, a un techo demasiado bajo frente a las expectativas que las sociedades tienen respecto de la educación? Seguramente ambos factores coexisten configurando un escenario que entra en conflicto con las exigencias que hoy recaen sobre la educación, o más específicamente, sobre sus administradores.

El optimismo pedagógico que reinó a comienzos de los años noventa, visible en la esperanza de que la educación sería el motor de transformación de nuestras sociedades –esperanza hecha ley en la mayoría de las reformas que se tornaron efectivas hace una década atrás–, fue desplazado por una profunda desazón primero, y por un estado de cautela después, que impregna el debate actual sobre el presente y el futuro de la educación en la región. Las cosas son más difíciles de lo que se pensaba.

En parte, ese optimismo presente en el debate a comienzos de la década pasada respondía a la certeza de que las reformas estructurales que se estaban llevando a cabo en el campo de la economía y en la redefinición –"modernización"– de los roles del Estado, generarían un persistente proceso de recomposición del panorama social, en el cual la educación tendría un rol fundamental. Las reformas educativas se gestaron en un momento en el que se suponía un panorama social a futuro mucho más habitable que aquel presente aún marcado por los efectos de más de una década de profundas crisis en la región.

La desazón apareció cuando se constató que, lejos de lo que se esperaba, los logros en el campo de las economías no se tradujeron en mejoras en la calidad de vida de la población. Por el contrario, la década terminó con un escenario mucho más complejo, de mayores desigualdades sociales, una profundización de los procesos de exclusión, deterioro de los mercados de trabajo, y una extendida crisis de cohesión social. En este nuevo escenario no sólo es posible pensar que los avances en el campo de la educación tuvieron escaso efecto en el panorama social de la región, sino que además el deterioro del panorama social está operando como freno a los avances educativos.

La cautela aparece luego, en la década actual, cuando se percibe que la promoción de políticas que renuncian a la ortodoxia que reinaba en los años

noventa comienza a dar las primeras señales de una posible articulación entre el desarrollo de las economías y el correspondiente incremento en el bienestar de la población. Perplejidad ante los desaciertos, cautela ante un escenario a futuro poco claro, tal vez esperanzador en algunos aspectos, desconcertante en otros.

En los países de América Latina, el diseño y la implementación de políticas sociales y educativas orientadas a universalizar el acceso al conocimiento hoy debe realizarse en un contexto movilizado por la entrada de los países de la región a un proceso de globalización que los excede: profundos cambios en la dinámica diaria de los procesos económicos y sociales, flujos migratorios que responden a lógicas ajenas a las que subyacían a las clásicas migraciones desde el campo a la ciudad, jóvenes cada vez más familiarizados con nuevas formas de comunicación, protagonistas de vínculos sociales y grupos de pertenencia crecientemente regidos por las nuevas tecnologías. Más aún, hoy hay que pensar una educación orientada a un sujeto nuevo, a un niño o un adolescente que nació y se crió en este nuevo escenario, portador de una subjetividad impensada hasta ahora, desconocida para la escuela.

Tres aspectos forman parte de esta compleja dinámica y merecen ser destacados, por incidir en la consolidación de rasgos del nuevo escenario social que desafían significativamente a los sistemas educativos: el incremento de las desigualdades sociales, una mayor diversidad cultural y una creciente crisis de cohesión.

Ya es habitual la referencia a que América Latina es la región más desigual del planeta. No sólo hay tremendas desigualdades en términos regionales –conviven en ella grupos sociales que se inscriben entre los más ricos del mundo, localizables, por ejemplo, en San Pablo, Ciudad de México o Buenos Aires, con pueblos sumidos en situaciones de pobreza extrema, como aquellos que pueden encontrarse en Guatemala, Nicaragua o Haití– sino que, además, en cada uno de los países coexisten sectores de la sociedad vinculados a los polos más integrados de la economía mundial con otros en condiciones de pobreza extrema o exclusión. Estas desigualdades son históricas, son expresión de siglos de vigencia de modelos de desarrollo basados en integraciones parciales y son parte de los aspectos estructurales de los países de la región.

Las reformas económicas e institucionales que se llevaron a cabo desde fines de los años ochenta en la región no hicieron más que profundizar esas desigualdades. La retirada del Estado y la creciente participación de los mercados en la orientación de los procesos sociales y económicos tuvieron como efecto una mayor competencia entre sujetos o familias por acceder a

los espacios productivos que representan oportunidades de crecimiento e integración social. Sujetos y familias dotados de formas de capital muy diferentes, que desde historias de vida muy diversas –expresión de esas desigualdades estructurales– deben salir a competir, y donde está ya preestablecido quiénes serán ganadores y quiénes perdedores. De este modo, en los últimos 15 años las desigualdades estructurales se profundizaron, y se debilitaron –o desaparecieron– los escasos mecanismos de movilidad social que lograron funcionar en la región. Los ricos son cada vez más ricos, y los pobres van perdiendo la esperanza de salir de un mundo de carencias. Por el contrario, sobre ellos pesa cada vez más la amenaza de la exclusión social.

Un segundo fenómeno que desafía a los sistemas educativos de la región es la aparición en escena de múltiples identidades culturales. Cabe aquí diferenciar dos planos de análisis, que en su integración se complejizan. El primero tiene que ver con la diversidad cultural propia de la región: en América Latina coexisten diversas culturas, muchas de ellas derivadas de los pueblos originarios del continente, otras resultado de los flujos migratorios transoceánicos –sea desde Europa o Asia–, muchas, de la llegada de miles de africanos en condición de esclavos. Esta heterogeneidad cultural está presente en la historia de cada país y sería inadecuado sostener que su presencia es una novedad en la región. De todos modos, sí es posible observar que esta diversidad cultural es relativamente nueva como tema de agenda en las políticas públicas, y más aún cuando su incorporación en la esfera de las políticas responde a una voluntad declarada de inclusión y reconocimiento. Hay diversos antecedentes en los cuales la diversidad cultural es objeto de políticas en la agenda pública –ya desde el inicio de los Estados nacionales en la región–, pero en la mayoría de los casos su incorporación a la agenda estaba relacionada con el propósito de negarlas, neutralizarlas o –en muchos casos– exterminarlas. En los últimos veinte años la aparición de la cuestión étnica o de las culturas originarias en la agenda política responde a una búsqueda de integración, enmarcada en el reconocimiento de los pueblos latinoamericanos como pueblos estructuralmente multiculturales.

El segundo plano de análisis de la cuestión cultural remite a las nuevas culturas juveniles, cuya expansión y proliferación es más visible en las grandes urbes y las metrópolis. Es un hecho largamente estudiado la conformación de muy diversas instancias de integración a las que apelan los adolescentes y los jóvenes, los múltiples referentes a los que acuden en su proceso de construcción de identidad. Así, *blogers, technos, skaters, cumbios, new romantics* o *emos* conviven en las grandes ciudades, con referentes y consumos culturales sumamente diversificados, mostrando una gran heterogeneidad y

segmentación en el mundo de las nuevas generaciones. Ambos fenómenos –la incorporación de la diversidad cultural histórica en la agenda pública o la proliferación de nuevas bandas o tribus urbanas– confronta a los sistemas educativos con la necesidad de interactuar con un mundo sumamente heterogéneo, carente cada vez más de códigos comunes.

El tercer factor, que cobra especial centralidad cuando se intenta describir el contexto en que tienen cabida las políticas educativas –y en el cual hoy se enmarca el debate sobre el futuro de la educación–, es la crisis de cohesión que se vive en todos los países de la región. Hoy nuestras sociedades se cuartean, pierden su unidad, se diluyen los elementos comunes que podrían dar sustento a algún tipo de identidad basada en la nacionalidad o en la pertenencia a colectivos sociales mayoritarios.

Uno de los factores que subyace a esta crisis de cohesión es el gran aumento de las desigualdades sociales, hecho que pone en evidencia la diferenciación de quiénes ganan y quiénes pierden, que acentúa el contraste entre los de adentro y los de afuera. Esta clara diferenciación atenta contra toda posibilidad de construir un "nosotros" que integre a ambos grupos, un sentimiento de pertenencia común y de integración. También, el paso de instancias culturales e identitarias más integradoras –como pudo haber sido en su momento el sentimiento nacional, sentirse mexicano o ser brasileño– hacia identidades más fragmentadas, minoritarias o locales, muchas veces en conflicto entre ellas, acentúa la pérdida de una unidad social y profundiza la ruptura y la desintegración.

Esta segmentación social se traduce gradualmente en grupos estancos, diferenciados, con escasa interacción, en muchos casos en conflicto. Así, difícilmente quienes viven en un barrio rico puedan sentir como parte de su "nosotros" a los grupos marginales que viven en la periferia de las ciudades. Más aún, los perciben como su enemigo, como "el otro" del cual hay que cuidarse. Del mismo modo, estos últimos ven a aquellos también como sus enemigos, como fuente de su sufrimiento. En este desconocimiento está la base de muchas de las formas de violencia hoy visibles en la región.

Esta debilidad de las identidades colectivas reduce además la capacidad de una negociación o una integración que esté por encima de los conflictos históricos entre etnias o pueblos originarios. Así, la crisis de cohesión y la creciente segmentación social van derivando en un proceso de segregación social, en el que los espacios de interacción entre diferentes grupos sociales son cada vez más escasos y más conflictivos. Segregación que, a partir de la

escasa interacción con otros, genera estigmas y prejuicios, y así impide toda instancia de reconocimiento e integración.

Debatir hoy sobre el presente y el futuro de la educación de la región implica avanzar en la producción de ideas en torno a cómo lograr universalizar el acceso al conocimiento para las nuevas generaciones, respondiendo a las crecientes expectativas que recaen sobre la educación en torno a contenidos y competencias, en momentos en que los avances son cada vez más difíciles, y en un escenario social sumamente complejo e ingobernable.

Alumnos ideales y alumnos reales

Tal vez ciertos acuerdos respecto a qué es una política de equidad serían un buen punto de partida. La complejidad del escenario social y la voluntad de universalizar el acceso al conocimiento generan una tensión en la cual conceptos como los de igualdad y equidad pueden ser orientadores.

Ya se destacó que cuando se pone la mirada en el perfil socioeconómico y cultural de los países de América Latina, se pone en evidencia que ellos son cada vez más heterogéneos. Las desigualdades sociales y económicas, en su relación con la creciente diversificación cultural, configuran un contexto caracterizado por una complejidad cada vez mayor. El conjunto social, lejos de estar integrado en torno a tendencias que lo consolidan, es un cúmulo de identidades múltiples, de cotidianidades que distan cada vez más de ser un modo de vida propio de todos, común.

El escenario en el que transcurre el día a día se diversifica. El modo en el que se integran los aspectos sociales, culturales, étnicos, productivos, económicos o demográficos tiende a ser único en cada contexto, en cada punto de la geografía. Así, es posible imaginar en cada país diferentes escenarios que coexisten, que tienen un lugar en su mapa. Zonas urbanas industrializadas, habitadas por familias integradas a un mercado de trabajo activo, y atravesadas por movimientos culturales que tienen gran permeabilidad entre los adolescentes, coexisten con zonas signadas por situaciones de marginalidad extrema, al límite de la exclusión, donde la desesperanza y el resentimiento pueden ser el ánimo prevaleciente, o con zonas rurales conmovidas por los cambios que implicaron en su dinámica histórica el acceso a nuevas formas de comunicación, o por el trazado de una autopista que les permite una proximidad con el mundo urbano, o con el resto de su país, mucho mayor.

Son múltiples los contextos posibles de retratar en cada país, y en cada uno de ellos nacen y crecen nuevas generaciones, con identidades propias, con

subjetividades atravesadas por diversos modos de vida. El principal desafío que hoy enfrentan los sistemas educativos es poder interactuar con estos niños y adolescentes buscando que cada uno de ellos pueda lograr una trayectoria educativa exitosa, una apropiación de los contenidos que configuran cada currículum de la región.

Aparece aquí la tensión entre lo universal y lo particular. Objetivos comunes en un universo diversificado, atomizado, pleno de identidades diferenciadas, de historias sociales y culturales distintas. La búsqueda de la igualdad en ámbitos atravesados por las desigualdades y las diversidades.

En textos anteriores de esta investigación se destacó la necesidad de entender la equidad precisamente como una estrategia para el logro de la igualdad a partir del reconocimiento de la diversidad. En términos concretos, lleva a la necesidad de desarrollar propuestas pedagógicas e institucionales adecuadas a las características de los contextos donde tienen lugar las prácticas educativas. En sociedades tan desiguales y tan diversas, tratar a todos del mismo modo no es más que profundizar esas desigualdades, o convertir la diversidad en una desventaja.

En el trabajo de campo realizado en el marco de este estudio, fue posible constatar que se está muy lejos de poder desarrollar propuestas sociales, pedagógicas e institucionales que respondan a las características y necesidades de cada contexto en el que se llevan a cabo las prácticas educativas. Por el contrario, es habitual identificar prácticas escolares que responden más a un "saber hacer" tradicional –habitualmente percibido como naturalizado y en consecuencia incuestionable– que a una búsqueda de la estrategia más adecuada para lograr, en esos contextos, una educación de calidad. Prácticas orientadas a un alumno diferente de aquel que día a día entra a las aulas, a un alumno que los docentes, los directivos y los propios sistemas educativos tienen en mente en el momento de diseñarlas y que dista mucho de sus alumnos reales.

Sea por la incorporación a las escuelas de nuevos niños y jóvenes provenientes de sectores sociales que históricamente estuvieron fuera de los establecimientos educativos, o por los profundos cambios que se están viviendo en la conformación de las identidades de las nuevas generaciones, lo cierto es que los alumnos que hoy ingresan a las aulas se diferencian cada vez más de aquellos otros que lo hacían décadas atrás, aquellos a los que los sistemas educativos supieron tratar e integrar, para quienes fueron pensadas muchas de las formas escolares que hoy conocemos, o para quienes fueron formados los docentes. Estos alumnos ya no son aquellos para quienes los docentes preparan regularmente sus clases, las instituciones organizan su funcionamiento

diario, los ciclos lectivos son pensados. La brecha que separa a unos de otros se incrementa, y es en ese desencuentro donde se puede hallar uno de los principales obstáculos que enfrentan hoy los sistemas educativos.

Un análisis riguroso de la cotidianidad de las escuelas permite entrever a qué alumno están dirigidas sus prácticas. Su horario de entrada, las exigencias en términos de vestimentas, el tipo de materiales que deben portar, el lenguaje en el que se les habla, darles o no tareas para el hogar, son tal vez los aspectos más visibles que ponen en evidencia a qué alumno se espera educar, a quién se le está hablando. Pero los observables van más allá y permiten elaborar una vasta lista de señales que advierten sobre el alumno esperado.

Es posible identificar tres tipos de factores que intervienen en la construcción de la brecha que hoy vemos entre el alumno ideal, aquel que los docentes esperan encontrar en sus aulas, y los alumnos reales que efectivamente se instalan en ellas.

En primer lugar, hay un conjunto de factores –al que podemos denominar de tipo "económico"– que tiene que ver con el nivel de bienestar de los alumnos que se presupone en el diseño de las prácticas educativas. Instituciones que exigen un uniforme para poder asistir, que delegan en las familias la compra de los útiles escolares y de sus libros, que dan tareas para el hogar, son ámbitos que presuponen familias con niveles elevados de bienestar, tal vez poco habituales en el panorama de la región. En muchos casos, la brecha que se analiza es resultado, precisamente, de la imposibilidad de las familias de amplios sectores sociales de responder a esta expectativa.

Una propuesta educativa sensible a esta situación apuntaría a reducir al máximo el grado de dependencia que las prácticas educativas tienen de la situación económica de los alumnos, mediante mecanismos de provisión de recursos para compensar estas dificultades. Ejemplo de ello son los programas de provisión de útiles, libros o uniformes, o los programas de becas orientadas a reembolsar los costos implícitos de las prácticas educativas.

Pero aun así, hay umbrales más bajos de bienestar a los que todas las propuestas educativas remiten inevitablemente. Para que un niño pueda ingresar a la escuela en una edad temprana, permanecer en ella entre 10 ó 13 años –según los ciclos de obligatoriedad que hoy rigen en la región– y que en esa experiencia logre un aprendizaje adecuado de los contenidos curriculares, es esperable que esté sano, adecuadamente alimentado, descansado, que diariamente pueda reponer las energías que demanda semejante esfuerzo. Desde esta perspectiva, las prácticas educativas suponen un bienestar que hoy no

está garantizado para un gran número de los niños y adolescentes que se acercan a las escuelas. Ese recorrido exitoso por las instituciones educativas es impensable en contextos de exclusión social, o de pobreza extrema. En esos espacios caracterizados por un cúmulo extremo de carencias hoy vemos que no hay pedagogía posible.

Un segundo grupo de factores, posibles de ser referidos como "pedagógicos", tienen que ver con los desajustes que resultan de decisiones tomadas en el momento de diseñar las prácticas escolares. Si bien entre los factores económicos hay muchos que se desprenden de decisiones pedagógicas, didácticas o institucionales inadecuadas al contexto –por ejemplo, la necesidad de que los alumnos compren materiales o útiles– en este caso se hace referencia a definiciones cuyo desajuste no depende de la situación económica de los alumnos. Tal vez el ejemplo más evidente, insinuado antes, es el de la lengua en la que se dictan las clases. Una clase en español es una definición institucional que delimita claramente a quiénes podrán hacer un aprovechamiento adecuado de ella, y quiénes no. En la misma categoría entran aquellas escuelas que organizan, para el primer grado de la primaria, actividades que presuponen ciertos niveles de lectoescritura en aquellos que recién ingresan, o las que dan por hecho cierta curiosidad en los alumnos ante aspectos específicos de la currícula.

Los textos anteriores de esta investigación muestran un amplio espectro de factores que, desde lo económico o desde lo pedagógico, proponen un acercamiento o una distancia con el alumno con el que cada escuela trata. Como es de esperar, varían según sean escenarios urbanos o rurales, o según el perfil cultural de la comunidad en la que está cada escuela, pero en cada caso se pudo identificar un amplio espectro de definiciones que modelaban el alumno esperado y que predefinía el tipo de articulación que se podía dar con aquellos reales.

Pero, además, en el trabajo de campo realizado se fue identificando un tercer tipo de factores, menos previsibles que los anteriores, y que pueden ser denominados "valorativos". Estos factores tienen que ver con obstáculos que se generan a partir de la valoración que los docentes hacen de sus alumnos, del grado de confianza o de desaprobación que recae sobre ellos. Es habitual que en las entrevistas los docentes expresen "y cómo cree usted que a esta niña le puede ir bien, si su madre es prostituta", "a este joven lo condena el hecho de que su padre está preso", o "si estuviera preocupada por su hijo, no se hubiera separado". En cada uno de estos enunciados existe una definición clara de cómo debe ser un alumno para poder tener una experiencia escolar exitosa, de qué tipo de familia debe provenir. Este tercer conjunto de factores, alimentado en

gran medida por los prejuicios de los docentes frente a estos nuevos alumnos, aportan significativamente al grado de desajuste que hay entre las escuelas y sus estudiantes, profundizando la brecha que ya existe entre ellos.

En cada contexto en que se llevan a cabo las prácticas educativas, estos tres tipos de factores adquieren mayor o menor presencia, y se articulan estableciendo un tipo de relación entre el docente y sus alumnos, exitosa en algunos casos, compleja en otras e incluso conflictiva en muchos de ellos.

Actores y relaciones en el campo de las políticas educativas

La relación entre el docente y el alumno está en el centro de las prácticas educativas: el reconocimiento mutuo y la posibilidad de un diálogo productivo entre ambos es una condición indispensable, necesaria, para cualquier experiencia de enseñanza y aprendizaje exitosa. Esta relación, situada en el momento educativo, implica la disponibilidad de aquellos recursos necesarios para que sea productiva. Contempla la idea de que el docente se dirige a su alumno con una propuesta pensada a su medida, con los materiales adecuados para que la clase pueda desarrollarse adecuadamente. Del mismo modo, una relación adecuada es aquella en la que el alumno porta los recursos que la situación presupone: desde el estímulo y las expectativas esperadas, la aptitud física y emocional requerida, o, por ejemplo, los recursos materiales que implícita o explícitamente se espera en esa situación.

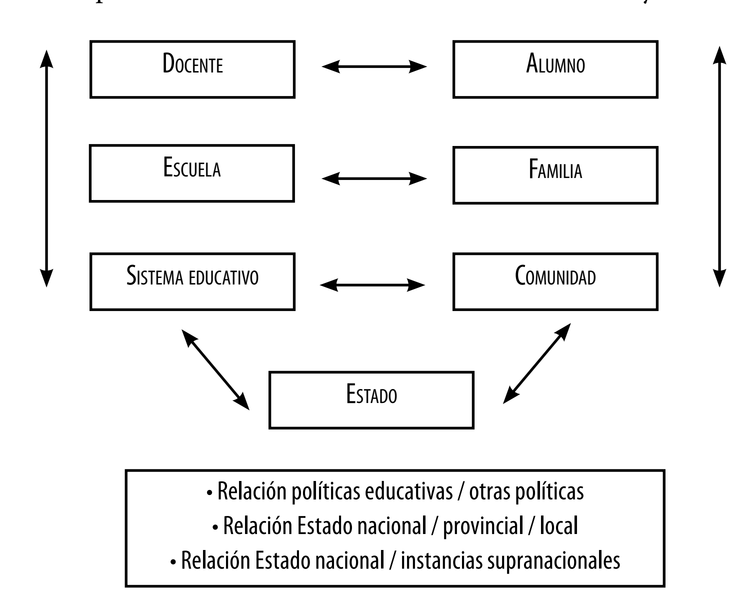
Podría sostenerse que el objetivo último del conjunto de políticas que se estructuran en torno a los desafíos de la educación es garantizar que esta relación entre el docente y el alumno sea productiva en cada contexto en el que se educa, en toda la geografía de un país. Como ya se señaló, operar sobre esta relación es avanzar hacia una adecuada sintonía entre aquel alumno para quien el docente está preparado, y el alumno que realmente ingresa al aula. Ello implica, por un lado, apuntalar al docente en su formación, en su capacidad de desarrollar una propuesta educativa adecuada, en la disponibilidad de recursos, o en la posibilidad de contar con un espacio apropiado para dar su clase. Por el otro, crear las condiciones de bienestar adecuadas para que el alumno pueda dedicar a su educación el tiempo y la energía necesarios. En última instancia, operar sobre la relación entre el docente y el alumno es hacerlo sobre las dos instituciones a los que ellos pertenecen, las que quedan representadas en ese encuentro: la escuela, en el caso del docente, y la familia, de la cual proviene el alumno.

El docente, en la situación educativa, es la representación de la escuela en la que está, es portador de sus normas, su propuesta, su tradición y su solidez

institucional. Del mismo modo, el alumno expresa en ese encuentro las expectativas de su familia, su origen social, su lengua, su cultura. La calidad del vínculo que se pueda establecer entre ellos deriva de las características y las condiciones en que se encuentran las instituciones representadas en ese encuentro. En este marco, las políticas pasan a ser interpretadas como intervenciones orientadas a reorientar relaciones. En este caso, orientar la relación entre la escuela y la familia –entre los actores de una y otra institución– hacia un punto de fluidez, de productividad.

El intento de incidir sobre esta relación pone en escena otro amplio espectro de actores, instituciones, instancias que también se relacionan entre sí. En un nivel más inmediato, se hace visible por detrás de la escuela su relación con el conjunto del sistema educativo. ¿Cuán integrada o aislada está cada institución en su relación con el sistema? ¿Cuáles son los mecanismos –formales o informales– en los que se establece esa relación? ¿Qué actores intervienen en ella? Del otro lado del vínculo inicial, se hace visible la relación de la familia con su comunidad, con el contexto en el que vive, su anclaje social y territorial. Allí se ponen en juego su grado de integración, sus niveles de bienestar, su vinculación con el mundo de la producción, con los circuitos de integración, etc. Estas relaciones inciden en la posibilidad de que el encuentro educativo –entre el alumno y el docente– sea adecuado, y consecuentemente, se constituye en objeto de política.

El siguiente esquema representa un amplio conjunto de relaciones que subyacen al vínculo entre el docente y el alumno. A las ya mencionadas, se suman aquellas múltiples relaciones con el Estado, dentro del Estado y del Estado.



En primer lugar, la relación del sistema educativo con el Estado. Cuán centralizadas o descentralizadas están las instancias que conforman el sistema, qué lugar ocupa la educación en el conjunto de las políticas de Estado, qué proporción del presupuesto público se orienta a educación, son expresiones del lugar que ocupa la educación como política de Estado. Por otra parte, entre las relaciones con el Estado cabe destacar la que se establece entre éste y la comunidad, la cual se hace efectiva –entre otros modos– a través de las políticas sociales, productivas, de desarrollo, seguridad social, etcétera.

Cuando se pone la mirada en las múltiples relaciones entre actores e instituciones que se dan dentro del Estado, en este estudio se centra la atención en dos ejes en particular. Por un lado, las que pueden ser pensadas como relaciones verticales, que son las que se dan entre los Estados nacionales o federales, las instancias estaduales o provinciales, las municipales, y las formas institucionales locales. Por otro, las relaciones horizontales, que son aquellas que se dan entre las estructuras propias del sistema educativo y los otros sectores de las políticas públicas. En ese entramado se pone en juego el grado de articulación que hay entre políticas sectoriales diversas, cuán integrales o diferenciadas son las intervenciones, en qué medida responden a criterios de planificación comunes o aislados.

Por último, queda un conjunto de relaciones, con un gran impacto en el mapa que aquí se describe: son las relaciones entre el Estado nacional e instancias supranacionales, como lo son los organismos internacionales, organismos de financiamiento, instituciones ejecutoras de programas de cooperación internacional, las grandes usinas de políticas, etcétera.

Todas ellas, en su dinámica, sus aciertos y desaciertos, sus productividades o ineficiencias, impactan en el modo en el que se establece ese vínculo entre el alumno y el docente, configuran y predefinen los rasgos principales de ese momento educativo. Si el objetivo en última instancia de las políticas orientadas a universalizar el acceso a una educación de calidad es hacer posible esa relación fundamental, la estrategia será incidir sobre ese otro entramado de relaciones complementarias: reorientarlas, dinamizarlas, depurarlas.

En el transcurso de las entrevistas realizadas y de los talleres de discusión de versiones preliminares de estos textos, esas múltiples relaciones fueron intensamente adjetivadas. Débiles, fuertes, asimétricas, de poder, de dominación, desgastadas, inestables, productivas, resquebrajadas, tensas, acertadas, fluidas, peligrosas, son algunas de las calificaciones que fueron apareciendo a lo largo del trabajo, y que permiten una representación del grado de complejidad que representa operar sobre ellas. Relaciones en las que están en juego diferentes

formas de poder, en las que múltiples actores involucran recursos muy diversos, en las que puede haber ganadores y perdedores. Relaciones que se dan en un espacio con reglas de juego complejas, atravesadas por las políticas de gobierno, las inercias y dinámicas propias de las burocracias estatales, o las diferentes formas de participación de la comunidad. El gran desafío que enfrentan hoy los países de la región es incidir en estas múltiples relaciones, orientándolas hacia formas coherentes y articuladas de funcionamiento, construyendo así un escenario a través del cual el Estado puede cumplir su rol de garante de ese encuentro educativo, de esa relación entre cada alumno y su docente.

Este libro, diálogo sobre múltiples relaciones

En esta publicación se presentan los hallazgos de la tercera etapa de la investigación mencionada. Como ya se señaló, lo que se buscó en este caso fue poner en discusión las implicancias políticas de los hallazgos de las etapas anteriores del estudio, y la estrategia fue el diálogo con expertos.

Se entrevistó a veinticuatro expertos del campo social y educativo de la Argentina, Chile, Colombia y Perú, reconocidos por su desempeño académico o en la gestión política, y por ser referentes en el debate actual sobre las políticas públicas. En la Argentina, las personas entrevistadas fueron Susana Decibe, Inés Dussel, Juan Llach, Marta Maffei, Alberto Sileoni y María Inés Vollmer; en Chile, José Joaquín Brunner, Juan Eduardo García Huidobro, Mirta Mora, Dagmar Raczynski, Mauricio Rosenbluth y Claudia Serrano; en Colombia, se dialogó con Francisco Cajiao Restrepo, Marina Camargo Abello, Vicky Colbert, Cecilia López Montaño, Margarita Peña y Carlos Eduardo Vasco; y en Perú, se entrevistó a Javier Abugattás, Patricia Arregui, Sigfredo Chiroque, Manuel Iguiñiz Echeverría, Idel Vexler y Carmen Vildoso.

Con ellos se estableció un diálogo estructurado en torno a un guión que permitió la reflexión sobre cada una de múltiples relaciones a las que se hizo referencia en el punto anterior. Así, se dialogó sobre las relaciones dentro de la escuela, en el sistema educativo, en las diferentes instancias del Estado, o entre el Estado y la comunidad, y en cada caso se discutió sobre la viabilidad de vínculos que hicieran posible una educación de calidad, y sobre posibles estrategias para incentivarlos. Estas entrevistas fueron analizadas en profundidad, buscando reconstruir –en el conjunto– los aspectos más significativos del debate actual sobre las políticas sociales y educativas, y poniendo especial atención en el modo en que en ellas quedan reinterpretados los diferentes hallazgos de las etapas anteriores del estudio. En cada capítulo de este libro se

presenta una relectura de los diferentes aspectos trabajados a lo largo de este estudio, a la luz de las reflexiones surgidas de las entrevistas, y poniendo el centro en las múltiples relaciones que subyacen a la relación docente -alumno.

El producto final es un conjunto de reflexiones orientadas a hacer un aporte en el campo de las políticas sociales y educativas, que a partir de una mirada relacional invita a convertir en objeto de esas políticas precisamente las múltiples relaciones entre los diversos actores que participan de ese campo. Sin llegar a proponer una agenda de recomendaciones, lo que sí se busca, a lo largo de esta publicación, es identificar espacios de intervención que deberían ser abordados si se quiere llegar a universalizar el acceso al conocimiento, pasos inevitables en el camino hacia una educación de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes de la región.

¿Qué políticas de pedagogía y gestión escolar son necesarias?

Luis Navarro

Marco Polo describe un puente, piedra por piedra.
–¿Pero cuál es la piedra que sostiene el puente?
–pregunta Kublai Kan.
–El puente no está sostenido por esta piedra o por aquélla –responde Marco–, sino por la línea del arco que ellas forman.
Kublai Kan permanece silencioso, reflexionando. Después añade:
–¿Por qué me hablas de las piedras? Lo único que importa es el arco. Polo responde: –Sin piedras no hay arco.

Ítalo Calvino[1]

Toda política educativa contempla –directa o indirectamente– acciones y recursos orientados a modificar o influir en las condiciones institucionales y en las prácticas de enseñanza en la escuela. Con todo, las políticas propiamente pedagógicas han tenido poca relevancia o son escasas. De hecho, la preocupación por las políticas que buscan incidir en forma más directa en los procesos de enseñanza y de aprendizaje es reciente y corresponde a las llamadas reformas "de tercera generación",[2] también conocidas como reformas "que entran al aula" porque se orientan al modelamiento de las prácticas docentes, el aumento de la efectividad en implementación curricular y la evaluación de aprendizajes. Estas mismas políticas, fundadas muchas veces en investigaciones de productividad, se acompañan de otras con foco en

[1] Ítalo Calvino (2000).

[2] Las primeras reformas se ocuparon principalmente de "normalizar" el sistema escolar, esto es, de recuperar los mínimos de institucionalidad necesarios para el funcionamiento regular del sistema, luego del deterioro que produjeron las políticas de restricción presupuestaria utilizadas para enfrentar la crisis económica de la década de 1980. Iniciados los gobiernos democráticos, junto con el mejoramiento de las condiciones generales del sistema escolar, varios países introdujeron políticas de descentralización administrativa y autonomía escolar. En una segunda etapa, las reformas emprendieron otros cambios estructurales, como la renovación curricular, la instalación de sistemas nacionales de evaluación de la calidad y la implementación del tiempo completo o jornada única escolar. La tercera etapa, aún en curso, ha sido caracterizada también por la difusión de estándares de desempeño y sistemas de responsabilización.

la gestión escolar, caracterizadas por la promoción de estándares y modelos de calidad que actúan como referentes de ciclos de mejoramiento continuo, en una visión claramente estructural del cambio educativo.

Pero los modelos institucionales no son independientes del discurso pedagógico; no hay *management* ni teoría de la organización escolar neutra o desvinculada de la teoría pedagógica. Se puede, evidentemente, comprender la pedagogía y la gestión escolar[3] como objetos o "realidades" independientes, pero es bastante obvio, por ejemplo, que los modos de comprender y experimentar los procesos de aula en lo cotidiano no están desconectados de lo que les pasa al docente y a los alumnos fuera y en el aula (a cada uno en sí y a cada uno en relación con los otros). Hay, de manera casi ineludible, una demanda de pensar relacionalmente la escuela y sus diversos procesos: están "en relación", esto es, imbricados, influidos recíprocamente, ligados e interdependientes en sus razones y consecuencias.

Asumir esta naturaleza relacional tiene como corolario aceptar que existe la relación o, más claramente, que lo relevante es esa nueva realidad (la relación) que se construye o tematiza como problemática o sustantiva por las personas implicadas en la misma. Con esto no se niega la existencia y la relevancia de cada componente o actor que se relaciona; con esto, se mejora la posibilidad de una comprensión compleja de la pedagogía y la gestión escolar. Cuando una política se vincula con la escuela y entra en contacto con la cultura escolar, ya no es la misma política; cuando la pedagogía se conecta con

[3] Para efectos de este trabajo, se asume que la pedagogía y gestión escolar refieren, en general, a la trama de decisiones y relaciones entre los actores escolares orientadas a la concreción de procesos de enseñanza y de aprendizaje que acontecen en el campo escolar –escuela o liceo– y, más específicamente, a las interacciones entre estudiantes, profesores y el centro escolar (representado por los directivos). En un segundo momento, la referencia es respecto de la relación entre los docentes, escuela y sistema escolar. La gestión, en particular, puede comprenderse como los procesos de coordinación de decisiones, acciones y recursos institucionales que son movilizados con miras a la obtención de un fin en un campo determinado. Respecto de la pedagogía, a su vez, hay que admitir que no resulta sencillo encontrar un concepto que supere la definición de diccionario. Un elemento que parece asentado es que se trata de un saber o conocimiento objetivado del y por el propio docente (*enseñante*) sobre la práctica o la acción educativa que, por una parte, pretende orientarla y, por otra, reflexionar y aprender sobre ella. Cambi (2004) sugiere que la pedagogía refiere al "saber propio del maestro constituido por el dominio de las relaciones entre los conocimientos y su enseñanza, por la comprensión del sentido de la actividad del educador dentro de la sociedad y por la capacidad de discernir las formas legítimas de transmisión de los saberes, todo lo cual es objeto de estudio riguroso que trasciende las propuestas del sentido común o de la retórica educativa que permanentemente quiere fijar normas de actuar a la escuela".

la gestión, tampoco. Así, por ejemplo, las políticas pueden influir o regular la enseñanza en el aula informando a las familias y a la sociedad los resultados obtenidos por los alumnos en pruebas nacionales de medición de aprendizajes (o, más simplemente, enseñando aquello que luego será medido). En este caso, la referencia –simbólica o directa– a los resultados en una prueba nacional conecta a los sujetos, "docente", "alumnos", "director", "supervisor", "familias", modificando sus respectivos dominios y generando –o resignificando– un vínculo entre ellos. A partir de ese momento, se ha establecido una relación, un espacio de significados con un potencial efecto de acción recíproca. Esta acción se concreta, por ejemplo, en la decisión docente –a menudo impulsada por la preocupación directiva por mejores resultados de gestión– de poner mayor foco en los espacios y contenidos curriculares que son objeto de medición en las pruebas nacionales. ¿Qué nuevos efectos tiene esta decisión? En contextos de pobreza y vulnerabilidad socioeducativa, uno de estos efectos toma la forma de un recorte curricular en beneficio de lo evaluado, porque el desarrollo de esos contenidos requiere mayor tiempo que en otros (aquellos donde las condiciones para enseñar y aprender son más favorables); asimismo, se modifican las prácticas de evaluación para adecuarlas, incluso formalmente, a las modalidades impuestas por las pruebas nacionales y, en otros casos, se tiende a alterar la rutina del calendario escolar para incluir operativos que replican la evaluación nacional.

Como lo insinúan las ideas anteriores, este trabajo busca intentar una lectura de las relaciones que son movilizadas por las políticas de pedagogía y gestión escolar. El primer paso es delimitar esas relaciones. Entonces, ¿cuáles son las relaciones que se pueden establecer en el campo de la pedagogía y la gestión escolar? Sin ánimo de exhaustividad ni exclusión, se proponen:

a) *Relación docente-escuela*: alude a la valoración y la comprensión del docente como parte de una comunidad e institucionalidad escolar. Es también el espacio de la gestión, el liderazgo directivo y la construcción de una comunidad profesional de aprendizaje en cada escuela. En este sentido, remite a las oportunidades y los recursos que la dirección escolar despliega para el desarrollo y el mejoramiento de la práctica docente y la generación de espacios de participación e implicación docente en la gestión institucional.

b) R*elación escuela-sistema educativo:* hace referencia a las conexiones o los vínculos entre la escuela y el sistema escolar desde la perspectiva del empalme entre las políticas nacionales y las características particulares de cada escuela, o a la probabilidad de reciprocidad entre políticas y

establecimientos. Desde este punto de vista, en primer lugar, esta relación interroga –por un lado– a los policy makers sobre su capacidad para diseñar iniciativas pertinentes y susceptibles de ser ajustadas y apropiadas por la escuela, y –por otro– a los esfuerzos y dispositivos de la misma política para generar oportunidades y capacidades en los equipos escolares y que éstos asuman la tarea de resignificar políticas. En segundo lugar, la relación colabora en la detección de necesidades de apoyo y recursos que las escuelas precisan para generar aprendizajes de calidad en todos sus estudiantes.[4]

c) *Relación docente-sistema educativo:* refiere a la comprensión de la implicación del docente en la gestión de políticas y de cómo el sistema escolar debe proveer condiciones, oportunidades y apoyos para desarrollar las capacidades docentes en una buena enseñanza en el aula.[5] Asimismo, remite a la comprensión del rol y la responsabilidad docente en el sistema escolar, como espacio de construcción de un modelo de sociedad.[6]

d) *Relación docente / escuela / sistema educativo:* remite a la importancia de una comprensión compartida entre todos los actores institucionales que influyen en la orientación y en el papel de la educación en la construcción de una sociedad justa e igualitaria. En un segundo momento, refiere a la relación del conjunto de lo educativo con el contexto, especialmente lo relativo a "pedagogías sensibles al contexto" ("alumno que llega" *versus* "alumno esperado").[7]

Las relaciones, así conceptualizadas, no son objeto de políticas. Las políticas tienen como objeto a actores (docentes, directivos, familias, estudiantes) o procesos (currículum, evaluación, gestión, financiamiento), pero es infrecuente que haya políticas orientadas hacia una relación. Las excepciones más conocidas son la relación "familia-escuela" y la relación "escuela-comunidad", pero –pese a su centralidad– no hay políticas que explícitamente se enfoquen hacia la relación "profesor-alumno", aunque todas quieren converger allí.[8]

[4] Por ejemplo, mediante fondos concursables de proyectos de mejoramiento pedagógico.

[5] Especialmente, políticas de formación inicial y desarrollo profesional docente. Incluye el énfasis sobre implementación curricular y evaluación.

[6] En particular, la comprensión y la traducción de la calidad de la educación en el nivel escolar y sus actores, y su efecto regulador de las prácticas de gestión institucional y pedagogía en el aula. Un ejemplo concreto de esta relación serían los modos o estrategias de la escuela y los docentes para traducir/eludir estándares curriculares y los sistemas nacionales de evaluación de aprendizajes en su quehacer cotidiano.

[7] "Sensibilidad" del sistema escolar respecto del tipo de alumno y el contexto en el que opera.

[8] Quizá esta afirmación sea más un recurso retórico. En rigor, toda la acción estatal en edu-

Estas relaciones se construyen entre los actores y no sólo con y desde sus objetos. Por ejemplo, el currículum prescrito no es independiente de las interpretaciones que los especialistas hacen de éste ni el currículum es el mismo en manos de los profesores. Dicho de otra forma, es distinto leer el currículum *desde abajo* (Guerrero, 2008). En este sentido, no es el currículum prescrito oficialmente lo que estructura la enseñanza; lo estructurante es el significado que este currículum adquiere en el contexto de las relaciones actualmente vigentes entre los diversos actores que se ven implicados en la implementación curricular. Planteado en referencia a las relaciones antes mencionadas, el currículum prescrito atraviesa y es atravesado por la singularidad de la relación "docente / escuela / sistema escolar": primero, por los discursos y significados atribuidos por quienes diseñan el currículum, por el modo en que lo hacen y por el modo en que conciben al docente; después, por el modo en que dicho currículum es difundido; luego, por el modo en que los administradores del sistema escolar en el nivel local dialogan con directivos y docentes, etc. Tiene poco sentido, por tanto, pretender una comprensión esencialista o canónica del currículum. De manera ineludible, se escurre y muta hacia los significados del currículum generados en las relaciones sociales y escolares. Y es esta capacidad para contener los usos y las marcas sociales y escolares lo que finalmente le da su fuerza disciplinaria o legitimadora. Si las políticas curriculares consiguieran este efecto, con certeza los resultados de las reformas serían otros.

Los problemas actuales de la pedagogía y la gestión escolar: desajuste institucional, perplejidad y crisis de saber

¿Por dónde comenzar? Bien vale la pena partir de reconocer los progresos que han experimentado los sistemas educativos de los países latinoamericanos. Los informes publicados periódicamente por organismos multilaterales, agencias internacionales y centros de estudio son una muestra elocuente. Basta comparar dos de esos informes, uno de inicios de la década de 1990 y otro de esta década. Aunque sea grandilocuente el aserto, es claro que para la mayoría de la población la educación es hoy una mejor palanca de desarrollo y de distribución de oportunidades que hace 15 años. En pocas palabras y con los matices propios de cada país y momento histórico, son más los que asisten a las escuelas, son más los recursos públicos comprometidos, son mejores las aulas, son más los textos, son mejores los salarios.

cación, se entiende –o al menos se justifica– desde su orientación hacia el encuentro entre profesor y alumnos.

Pero persisten algunas dificultades y se han agregado otras nuevas, quizá provocadas por las propias reformas. Esta sección no desconoce lo señalado en el párrafo anterior ni quiere poner una nota de pesimismo exacerbado, pero centra su atención en los problemas de la pedagogía y la gestión escolar. Para ello, comienza por el análisis de la situación actual en los principales escenarios socioeducativos.

En los estudios realizados por IIPE-UNESCO Buenos Aires en cuatro países latinoamericanos,[9] estos escenarios macro fueron caracterizados por su complejidad (pobreza, desigualdad y exclusión social y educativa) y por la implicación o respuesta del Estado a dicha complejidad. En general, se tienen escenarios socioeducativos más complejos, diversos y crecientemente distantes de aquellos para los cuales parecen concebidas las instituciones escolares de hoy. El aumento y/o complejización de la pobreza, la visibilización y/o profundización de procesos de segmentación o exclusión social, la exacerbación de una matriz cultural identitaria individualista y el concomitante debilitamiento de la cohesión social, conforman nuevos escenarios y nuevos desafíos para hacer efectivas las prácticas educativas.

Una síntesis rápida de los principales aspectos problemáticos de la pedagogía y la gestión hallados en esos escenarios sugiere lo siguiente:

a) En las escuelas ahora hay niños, jóvenes y sus familias que antes no llegaban. Se trata de poblaciones escolares cuyas características son muy distintas de las de otras generaciones. En lo sustantivo, se trata de niños y jóvenes con mayor escepticismo frente a la autoridad adulta y la experiencia escolar, con modos de aprender y relacionarse que exigen un enfoque distinto del docente y la escuela. Las escuelas (docentes y directivos) no se hallan preparadas para trabajar con estas nuevas configuraciones y reaccionan:

- negando estas nuevas realidades, manteniendo definiciones y prácticas, y responsabilizando a otros;
- devaluando su oferta educativa y redefiniendo su comprensión del significado de la escuela y de su responsabilidad en la calidad de los aprendizajes;
- ajustando sus discursos, pero preservando sus creencias y prácticas sobre los estudiantes y sus familias;
- o, en pocos casos, asumiendo el desafío de abandonar sus creencias y ajustar sus prácticas para dar cuenta del reto educativo.

[9] Esto es, los trabajos publicados como producto de las etapas anteriores de este Proyecto.

b) Estas nuevas configuraciones no siempre garantizan las condiciones de educabilidad supuestas por la escuela. Por lo mismo, es apreciable la distancia o la tensión entre las creencias y prácticas docentes y la nueva configuración de los estudiantes, sus familias y entorno. Hay un conflicto latente entre teorías explícitas e implícitas de los docentes y de las familias.

c) En la escuela, la conducción escolar tiende a centrarse en la dimensión administrativa y hay un gran déficit de liderazgo pedagógico: aun cuando sus discursos siempre relevan que la escuela es un lugar para generar aprendizajes, quienes dirigen las escuelas realizan pocas tareas y actividades propiamente pedagógicas, delegándolas a otros directivos. Estos directivos o encargados técnicos, cuando existen, se ven absorbidos por tareas de administración pedagógica, cuyo foco no es la conducción de procesos antes planificados o el mejoramiento de las capacidades para enseñar, sino el control y el registro de la implementación curricular y la actividad docente, generalmente porque esa información es requerida por los niveles superiores de administración. De este modo, la dimensión pedagógica de la dirección escolar se ve desdibujada tanto si es mirada por los docentes, como si quien observa es un actor externo.

d) Aun cuando se aprecian esfuerzos por implementar una pedagogía constructivista en estos escenarios, todavía predomina la baja capacidad de los docentes para generar en el aula ambientes activos, amables, regulados y flexibles; construir sentidos; desplegar recursos y presentar situaciones de aprendizaje desafiantes y adecuadas a los estudiantes con quienes trabajan y analizar críticamente la propia labor a partir de los resultados conseguidos; en definitiva, la pedagogía de estas escuelas tiende a ser una pedagogía empobrecida o de baja densidad profesional. Todo ello fragiliza la estructura de oportunidades de aprendizaje y devalúa los activos con los que el propio docente y sus estudiantes tienen.

e) Los gobiernos locales y la comunidad próxima no cuentan con las oportunidades, recursos, capacidades y estrategias de gestión para reflexionar y formular propuestas de acción pedagógica y mejoramiento educativo para el nuevo escenario.

f) La debilidad de la conducción pedagógica es reforzada por la fragmentación y la precarización profesional, relacionada tanto con las malas condiciones de trabajo, con la tendencia al trabajo no cooperativo entre docentes y con el deterioro de la valoración social de la pedagogía como profesión, todo lo cual se traduce en su menor capacidad para hacerse cargo de la complejización de la tarea de enseñar en los nuevos escenarios. Concomitantemente,

se advierte un debilitamiento de la autoridad del profesor frente a los estudiantes y otros actores sociales.

g) Las prácticas docentes se muestran ineficaces para dar cuenta simultánea de las demandas nacionales y las de las familias y la comunidad escolar. Parte de las actuales tensiones de la pedagogía y la gestión escolar surge precisamente de las políticas, cuyo objetivo es precisamente apoyar y responsabilizar a la escuela en sus procesos de mejora: ¿a quién responder?, se preguntan los docentes y directivos escolares, poniendo de manifiesto el desajuste y/o tensión entre demandas y respuestas educativas nacionales y requerimientos locales en relación con la escuela.

Lo anterior puede resultar aún general en términos de diagnóstico. Es que, dada la diversidad de escenarios socioeducativos y reformas implementadas, un diagnóstico regional de la pedagogía y gestión escolar será siempre discutible. Con todo, una síntesis[10] con mayor especificidad en pedagogía y gestión es la siguiente:

En el campo del currículum y las prácticas pedagógicas:

a) *La implementación de los nuevos marcos curriculares no ha sido bien acompañada con orientaciones y apoyos efectivos para los docentes*. Esto plantea importantes problemas, dadas las desiguales capacidades y posibilidades que tienen las instituciones para desarrollar un proyecto curricular. Con ello, se evidencian dos problemas: la falta de tradición y formación en la enseñanza de los contenidos, y la falta de competencias en los docentes para impartirlos (Batiuk, 2008). El resultado es que, pese a los esfuerzos de las reformas, en educación primaria la enseñanza no ha alterado su base repetitiva y de baja complejidad cognitiva, y en la educación secundaria prevalecen las prácticas de enseñanza que priorizan la memorización y un enciclopedismo empobrecido sobre la participación activa de los estudiantes en el proceso de aprendizaje.

b) *El tiempo de enseñanza es insuficiente y es mal aprovechado*. A las dificultades y los desafíos que plantea una enseñanza que permita alcanzar las competencias necesarias para el siglo XXI, se suman obstáculos para garantizar una jornada escolar adecuada con un calendario escolar acorde

[10] Se toma como base textos diagnósticos y propositivos referidos a la situación argentina (Batiuk, 2008), la educación secundaria mexicana (SEP, 2002), la situación y las medidas para la educación de Perú (Consejo Nacional de Educación, 2006) y otros que analizan aspectos de la situación chilena (Eyzaguirre, 2004; Elgueta, 2008; y MINEDUC, Coordinación de Educación Media, 2007).

con estas exigencias. El "sentido de urgencia" (Eyzaguirre, 2004), esto es, la convicción de la importancia de un uso del tiempo escolar que maximice las oportunidades para aprender, es un gran ausente en las escuelas latinoamericanas. De allí que uno de los focos críticos de gestión pedagógica sea aumentar la cobertura curricular (Elgueta, 2008).

c) *Lo anterior se ve agravado por un currículum prescrito sobredimensionado.* Especialmente en el nivel secundario, los alumnos cursan trayectorias curriculares agobiantes con muchos docentes, cuyos estilos de enseñanza y evaluación son diversos y los tiempos limitados. Esta sobrecarga limita la posibilidad de que los alumnos comprendan en profundidad ciertos temas y establezcan una relación clara entre lo que estudian en la escuela todos los días y su utilidad en la vida presente y futura. Los profesores, a su vez, suelen manifestar que las horas destinadas para cubrir la totalidad de los programas son insuficientes.

d) *Prevalecen prácticas de enseñanza y evaluación rutinarias y predecibles.* La estructura curricular es determinante de la distribución del tiempo docente y, por supuesto, tiene implicaciones en su trabajo académico. Frente a las cargas de trabajo y a la fragmentación curricular, es difícil que los docentes puedan conocer y atender las necesidades individuales de cada alumno en todos sus cursos. Además, las rutinas y cargas del trabajo docente no ofrecen al profesor espacios de reflexión sobre el "para qué" del contenido que enseña más allá de la actividad escolar inmediata. Para estimar el aprendizaje de sus alumnos, los docentes optan por tareas de ejercitación mecánica y emplean evaluaciones que exigen una única respuesta correcta. En la práctica, la aplicación de pruebas también se utiliza como un medio para controlar la disciplina de los estudiantes y no como una oportunidad de aprendizaje y retroalimentación.

e) *Los docentes ignoran los sentidos y orientaciones nacionales de la educación en su nivel respectivo (primaria o secundaria).* La falta de un conocimiento profundo sobre los propósitos generales de la educación y del manejo de los enfoques de enseñanza y los materiales de apoyo influyen en la práctica docente. Con frecuencia, los profesores cubren los temas que estiman propios de su asignatura y grado, sin considerar su articulación y congruencia con la tarea que realizan sus colegas.

f) *Se ha exacerbado la frecuencia y la importancia de las evaluaciones, especialmente las mediciones nacionales e internacionales.* Tarde o temprano los alumnos aprenden que el éxito escolar tiene más que ver con el cumplimiento oportuno de las expectativas de cada docente que con la elaboración de

conocimientos o desarrollo de capacidades para seguir aprendiendo. A su tiempo, dado que advierten consecuencias para su propio trabajo, las escuelas han incorporado al currículum implementado las evaluaciones externas a las que son sometidos los estudiantes.

En el campo de la gestión institucional y el funcionamiento cotidiano:

a) *La coordinación del trabajo pedagógico es escasa y precaria*. La coordinación del trabajo pedagógico por parte de los equipos directivos no ocupa el lugar central de su tarea. El excesivo trabajo administrativo, la falta de una cultura de gestión pedagógica en las escuelas y la ausencia de una formación específica, son factores que inciden en esta situación.

b) *Falta una cultura de planificación y gestión sustantiva en las escuelas*. A pesar de que este es uno de los aspectos más acentuados de las políticas de descentralización y autonomía en el funcionamiento de las escuelas, es todavía poco común que una institución concrete y guíe su gestión cotidiana por las prioridades pedagógicas que antes formalizó en planes y proyectos, fundados en un diagnóstico profundo de sus problemas, logros y oportunidades de mejora.

c) *La organización escolar no favorece la cultura de trabajo en equipo*. Una de las tradiciones con las que todavía no se puede romper es la extrema primacía del trabajo aislado o independiente de los docentes. No existen condiciones que permitan que cada profesor deje de desempeñarse solo y pueda comunicarse con sus compañeros de manera orgánica y regular para compartir tanto sus logros y saberes como sus limitaciones y dificultades a la hora de enseñar.

d) *La organización pedagógica no contribuye al intercambio de experiencias entre el personal docente y directivo*. En la práctica, los espacios para el trabajo en equipo son escasos, no suelen analizarse los problemas de aprendizaje ni establecerse los acuerdos necesarios para prevenirlos o solucionarlos de manera conjunta. Puesto que muchos docentes cubren la mayor parte de su tiempo frente al grupo curso, la posibilidad de establecer compromisos de mejora distintos a los de la docencia suele ser limitada. A esta situación se suma la movilidad y/o el ausentismo de los profesores. En paralelo, se observa una distribución rígida de tareas y responsabilidades entre los profesores, mismas que están sujetas al tipo de contratación, a la formación profesional y al campo disciplinario en el que se trabaja, entre otros factores.

e) *La práctica de la función directiva se concentra en la gestión administrativa y de relaciones con el exterior*. La ausencia de una cultura colaborativa y de

condiciones para el trabajo conjunto del equipo docente propicia que los directivos centren su quehacer en resolver cuestiones administrativas y de mantenimiento escolar. Asimismo, el tiempo que ellos dedican a las excesivas demandas cuasi-institucionales (reuniones y jornadas convocadas por la administración, participación y/o representación en actos oficiales, etc.) dificulta que se involucren en la tarea pedagógica y en la promoción de la colaboración y el intercambio profesional entre los docentes.

f) *La comunicación con las familias sobre las metas, las dificultades y los logros de la escuela y de los alumnos es meramente formal.* Más allá de la formalidad o el ritualismo que se concreta en reuniones para informar sobre la disciplina, las ausencias y las calificaciones obtenidas por los alumnos, en la mayoría de las escuelas no se establecen de manera regular y sistemática instancias de comunicación "familia-escuela" acerca de la planificación institucional y las metas definidas para los alumnos de cada ciclo y año/grado. No existen explicaciones precisas y sencillas sobre los logros y dificultades de los estudiantes, ni sugerencias concretas y factibles para apoyarlos desde el hogar. Esto redunda en un desconocimiento familiar de las oportunidades y trayectorias de aprendizaje de sus hijos y de cuestiones centrales del desarrollo del proyecto pedagógico de la escuela, lo cual dificulta tanto su compromiso con la institución como el seguimiento de la experiencia escolar de sus hijos. Así, aunque en la mayoría de los países las escuelas deben informar periódicamente a las familias sobre los resultados educativos, esta obligación tiende a identificarse como un requisito administrativo sin valor pedagógico.

De manera provisoria, se puede postular una comprensión sintética del panorama anterior sobre la base de tres afirmaciones, una de ellas compuesta:

1) El déficit o el desajuste de la institucionalidad escolar con su entorno.

2) La soledad y la perplejidad del docente ante las contradicciones de la escuela:

   a) La crisis de saber pedagógico.

   b) La búsqueda de soluciones biográficas.

3) Los efectos no esperados de las reformas educativas.

1) La escuela llega tarde a los cambios de escenarios. Es así y así será mientras parte de su papel como institución social sea la preservación de las tradiciones y la construcción de identidades porque, junto con la edificación de nuevas estructuras proyectadas para los nuevos tiempos, permanecen en pie las antiguas.

En todos los escenarios, la escuela ha sido (re)construida de espaldas a los estudiantes y sus condiciones y recursos para la experiencia escolar, o simplemente llega o reacciona de modo tardío a las mutaciones o nuevas configuraciones sociales. La escuela siempre ha mostrado baja porosidad y un rezago en su capacidad de lectura y adaptación a los cambios en su entorno.

Si lo anterior tiene validez en un plano macro, lo tiene más en un plano micro, porque la escuela concreta siempre ha sido un referente comunitario. Pero esta vez el entorno comunitario se ha vuelto opaco: las familias y los niños que llegan no se parecen a los esperados. De allí que las escuelas están aun perplejas o descentradas.

En este esfuerzo, las escuelas y sus actores se hallan más bien solos. Por una parte, la escuela no ha sido históricamente estructurada para "escuchar la demanda" y dialogar con la realidad social sino, por el contrario, para que quienes llegan se ajusten a los pre-conceptos que la misma escuela ha construido. No hay en la escuela (ni en las políticas) categorías, ni prácticas, tampoco instancias útiles y sentidas, para analizar el nuevo escenario.

2) Al interior de la escuela, hay una crisis de saber pedagógico: los conocimientos y las teorías que se ponen en juego en la enseñanza resultan a menudo insuficientes para orientar los esfuerzos docentes hacia el logro de los resultados esperados y la explicación de los resultados conseguidos. La crisis de saber pedagógico comprende no sólo el conocimiento pedagógico (aquel sobre cómo aprenden los alumnos y cómo se estructura la enseñanza), sino además el conocimiento "práctico" (aquel sobre las situaciones y los dilemas que se presentan en las situaciones de enseñanza); el conocimiento del contexto y de los estudiantes (dada la vertiginosidad y la opacidad de las nuevas configuraciones y su distancia respecto de las imágenes previas); el conocimiento disciplinario (o del contenido) y didáctico, dada la renovación curricular y dado el desajuste entre métodos tradicionales de enseñar y modos actuales de aprender de los alumnos. Tanta desarticulación provoca, inevitablemente, una crisis de identidad profesional, incrementa las exigencias y el desgaste profesional, y afecta la disposición al cambio.

Ante ello, el profesor se ve empujado a construir sus propias soluciones biográficas porque los estructurantes o significantes institucionales también están en crisis. Inmerso en un colectivo, está obligado a generar comprensiones individuales a los problemas que vive en una escuela también obligada a asumir que debe cambiar. La tensión es doble: por un lado, las diferencias de resultados entre escuelas y al interior de las mismas son explicadas como

diferencias de efectividad de los docentes a cargo (es decir, el problema es de cada uno); por otro, pese a que se promueve el trabajo colegiado, la escuela es una institución de integración incompleta, donde –por una parte– se promueve cierta identidad de clase (ser profesor y ser colega) y –por otra– se promueve la diferenciación por competencia y efectividad en la tarea de enseñar (ser profesional) que disuelve los vínculos de solidaridad a la hora de la rendición de cuentas.

3) Los efectos no esperados de las reformas educativas. Las reformas impulsadas desde la década de 1990 han transformado elementos macro y micro del sistema escolar. El balance muestra que son más notorias las transformaciones macro (gobierno del sistema escolar, normativa matriz, cobertura, currículum, financiamiento, infraestructura, equipamiento), y más difusas las mutaciones micro que, como es evidente, remiten al nivel local, a la escuela y a los docentes.[11]

Se puede postular este desequilibrio de resultados macro y micro por la hipótesis de la no conflictividad de las políticas que apuntan a cuestiones "macro" (mejores condiciones y más recursos) y la inherente conflictividad de las políticas "micro", en tanto estas últimas se orientan a modificar lo esencial de la escuela, a saber, los intereses, las prácticas y las concepciones de docentes sobre los sentidos de la escuela, la nociones de calidad y eficacia, de responsabilidad, autonomía y control, entre otros rasgos que finalmente asientan en la cultura escolar. En tal caso, han sido las propias reformas las que han activado muros de resistencia al cambio.

Tal vez una parte de los problemas actuales de la pedagogía y la gestión escolar puedan ser comprendidos desde esa hipótesis sobre la naturaleza conflictiva de las políticas micro; sin embargo, también hay otros elementos que parecen estar vinculados con la situación actual. Por una parte, las políticas no alcanzan o no son percibidas como "próximas" a la escuela. Los énfasis nacionales promueven objetivos y metas que ignoran o subestiman la complejidad actual de la experiencia escolar o que colisionan con las creencias y demandas locales hechas a la escuela ("eficientismo" *versus* contención, por ejemplo). Al mismo tiempo, las políticas pensadas desde la

[11] Un análisis del caso chileno con estas categorías, se puede consultar en D. Raczynsky y G. Muñoz (2007), "Reforma educacional chilena: el difícil equilibrio entre la macro y la micropolítica", disponible en <http://www.cieplan.cl/inicio/archivo_biblioteca.php>

cúspide del sistema operan sobre supuestos institucionales y pedagógicos que no se cumplen del todo en las escuelas que operan en contextos de pobreza y vulnerabilidad socioeducativa. Por lo mismo, sus efectos pueden ser superficiales, pasajeros e incluso contraproducentes.

Más aún, se puede postular la existencia de un efecto bumerán en algunas de las políticas orientadas a la población escolar más desfavorecida: no logran provocar el despegue de las escuelas y, al contrario, gatillan la emergencia de un *habitus* de "escuela en crisis", esto es, de una escuela que se construye identitariamente desde un estado de bajos resultados permanentes u oscilantes, con bajos niveles de autonomía y responsabilidad, con tendencia a situar el *locus de control* fuera de sus límites y que constantemente espera ser apoyada o intervenida desde afuera.

Lo anterior es aun más crítico en las políticas que interpelan la relación "profesor-alumno", es decir, lo que pasa en el aula. Son conocidas las diferencias de resultados de aprendizaje de los niños y jóvenes que derivan de las asimetrías entre capacidades profesionales y recursos de enseñanza que ponen en juego los docentes de escuelas y liceos que atienden a distintas poblaciones escolares. Entonces, si las políticas no atacan este rasgo poco feliz, la injusticia social y las diferencias de oportunidades que antes se hacían manifiestas en desigualdades de acceso y permanencia en la escuela, se enquistarán en el aula reforzando las desigualdades sociales y transformándolas en "desigualdades pedagógicas".

Las políticas actuales de pedagogía y gestión escolar (o la búsqueda de atajos hacia la calidad)

> *Un economista y un estudiante van caminando por la calle y, de pronto, el estudiante ve un billete de cien dólares en la acera. El estudiante se agacha para recogerlo y entonces el economista le explica que es imposible que el billete esté ahí porque, si estuviera, ya lo habría recogido otra persona [...] Dicho de otra forma, los economistas tienden a pensar que, si existe un incentivo, éste causará automáticamente un comportamiento.*[12]

> *Nos quitaron los sentidos y nos dejaron las tareas.*[13]

Como se mencionó, los países latinoamericanos impulsan reformas educativas desde 1990. En una primera etapa, ellas se caracterizaron por una fuerte inversión orientada a restablecer los mínimos de funcionamiento (recursos,

[12] Francias Fukuyama (2004).

[13] Maestro colombiano, durante una de las reuniones-seminario de este estudio, en mayo de 2008.

equipamiento, infraestructura, mejora de salarios, aumento de la cobertura, etc.) que se habían visto deteriorados por la inestabilidad de los gobiernos y las crisis económicas en las décadas pasadas. En la segunda mitad de la década de 1990, los énfasis se modificaron (o ampliaron) e introdujeron nuevas tendencias, recomendadas en general por organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), caracterizadas por una profundización de las reformas pedagógicas e institucionales y la relevancia de los sistemas de evaluación y rendición de cuentas basadas en estándares y logro de metas de aprendizaje, todo ello en el marco de una mayor descentralización de los sistemas escolares.[14]

Pese a los esfuerzos, el diagnóstico del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL, 2006) señala avances más bien tímidos y sigue cargado de insatisfacción y tareas pendientes: la región no ha logrado progresos relevantes en el mejoramiento de los aprendizajes y la reducción de la desigualdad escolar. Ello obedecería, según el mismo informe a que la mayoría de los países en lugar de centrar sus acciones en el fortalecimiento del aprendizaje, han focalizado su acción en el aumento del gasto y las matrículas, la capacitación de los docentes, la construcción de escuelas, la reforma curricular y la actualización de la tecnología. El foco, en cambio, debería ser el aprendizaje de los niños (PREAL, 2006).[15]

Un año antes, el BID afirmaba que su preocupación central debía ser contribuir a mejorar los aprendizajes y reducir la brecha de desempeño educativo que separa a América Latina de sus competidores (BID, 2005). La estrategia propuesta –junto con advertir sobre el peso de la globalización, la economía del conocimiento y la revisión del rol del Estado en los sistemas escolares– combinaba

[14] Más recientemente, en países como Chile, Colombia, Brasil, Perú y la Argentina, la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OECD) aparece como una institución muy influyente en el área de educación. El impacto de las mediciones e informes que la OECD realiza (PISA, TIMMS) es significativo en la discusión sobre aspectos del sistema escolar considerados estratégicos para el crecimiento y el desarrollo de los países, como la promoción de aprendizaje continuo y el mejoramiento de su vínculo con la sociedad y la economía; la evaluación y el mejoramiento de resultados educativos; la promoción/el fomento de calidad en la enseñanza; la calidad de la educación terciaria en una economía global; el fortalecimiento de la cohesión social a través de la educación; y el fomento del uso de TIC en la escuela. Es sugerente pensar esta tendencia como inserta en una nueva fase de descentralización de los sistemas escolares, ahora "hacia arriba" o "hacia fuera". En la década pasada, en cambio, la tendencia fue descentralizar "hacia abajo" o "hacia dentro".

[15] Lo cual, sin embargo, fue propiciado por esos mismos organismos multilaterales influyendo en las agendas educativas nacionales y, en muchos casos, financiándolas.

diversos aprendizajes de las reformas latinoamericanas: a) un reconocimiento de la complejidad de las políticas educativas, en tanto ellas se ven moduladas por fuerzas económicas, sociales y políticas que desbordan el sector; b) asumir que las condiciones de cada país son singulares y que, por lo mismo, no cabe aplicar a todos un mismo modelo; c) la necesidad de mejorar las capacidades nacionales de adaptación de políticas e implementación de programas; d) la importancia de repensar radicalmente la educación secundaria, en particular su articulación con la educación básica, la propensión a fragmentar el currículum según la orientación general o vocacional de la enseñanza, la formación de los docentes del nivel y la orientación a la educación superior.

La complejidad de las políticas educativas –como señala el propio BID– está en su interdependencia hacia dentro y hacia fuera. Hacia adentro, porque los actores son múltiples y asimétricos y, por lo general, situados en niveles distintos y escasamente vinculados. Hacia afuera, porque los procesos educativos se ven irremediablemente influidos por los procesos de otros campos de la vida en sociedad dentro y fuera de un mismo territorio, tanto como para inhibir su efectividad.

Por esa misma complejidad, las políticas educativas exigen una comprensión relacional en su implementación, lisa y llanamente porque están "hechas" de relaciones sociales. En las secciones siguientes se abordarán las políticas actuales de pedagogía y gestión escolar en el contexto latinoamericano,[16] procurando esa mirada relacional, esto es, una compresión que vincula reflexivamente a actores que en la realidad intervienen siempre ligados en el diseño y la implementación de las políticas en un determinado contexto o escenario, con conceptos generados desde el análisis de las mismas políticas. Ya se anticipó que estas relaciones son la relación "docente-escuela", la relación "escuela-sistema", la relación "docente-sistema" y la relación que vincula a todos ellos (docente-

[16] Para una mejor comprensión de las páginas siguientes, es necesario advertir que, inevitablemente, se generalizan afirmaciones como distintivas del contexto regional, pero que no capturan fielmente las situaciones de cada país. Así, por ejemplo, si bien se puede argumentar el predominio regional de políticas pro-eficiencia basadas en evaluaciones y estándares, no resulta sencillo hacer lo mismo con las políticas orientadas al modelamiento de la acción docente (mediante capacitaciones en planificación curricular, didáctica y evaluación) en desmedro de las políticas enfocadas hacia la dimensión pedagógica del docente. Según algunos de los expertos de los distintos países, entrevistados para este estudio, las políticas orientadas al mejoramiento de la enseñanza no existen o, si las hay, tienen una mirada que las reduce a un repertorio de técnicas. Según otros, en sus países no hay políticas de pedagogía ni didáctica desde hace muchos años.

escuela-sistema). Las tres primeras relaciones son desplegadas con un énfasis exploratorio y analítico, en el sentido que revisan las principales orientaciones de las políticas actuales. La cuarta relación (docente-escuela-sistema) tiene un carácter más concluyente, en tanto se intenta una comprensión a partir de una síntesis de las relaciones anteriores pero que, a la vez, tiene cierta singularidad.

La relación "docente-escuela": las políticas para generar comunidades profesionales de aprendizaje y una cultura escolar orientada a la búsqueda de mayor efectividad escolar (o el lugar de la gestión pedagógica y directiva)

Las políticas que influyen en el modo en que se relacionan el docente y los responsables por la marcha de la escuela son (o debieran ser) el capítulo principal de una agenda educativa. Si bien el docente es considerado el actor clave, a la vez es visto como el obstáculo mayor para la calidad. De allí que la valoración y la comprensión del docente sobre su propia tarea, y desde éste como parte de una comunidad e institucionalidad escolar, sean elementos que las reformas han reconocido como estratégicos.

La escuela, a su turno, es la agencia donde dicho actor desplegaría sus talentos para lograr los aprendizajes que la sociedad espera. Por lo mismo, es evidente que dicho espacio debería ser un lugar cuyas características facilitaran la labor docente. Y es al director a quien se reconoce como el gestor de dichas condiciones. Entonces, las políticas actuales enfatizan la profesionalización de la gestión escolar, el liderazgo directivo y la construcción de una comunidad profesional de aprendizaje en cada escuela. En este sentido, se trata de políticas que buscan promover las oportunidades y los recursos que la dirección escolar despliega para el desarrollo y el mejoramiento de la práctica docente, y la generación de espacios de participación e implicación docente en la gestión.

Organizar la escuela: ¿para organizar un servicio o constituirse en una comunidad?

Casi como parte del nuevo sentido común en educación, las actuales políticas dominantes estimulan la mejora institucional y el liderazgo directivo.[17]

[17] Para el caso chileno, hasta abril de 2008 se podía consultar <http://www.gestionyliderazgoeducativo.cl/portal>. Allí se describía la política de aseguramiento de la calidad de la gestión escolar vigente en Chile hasta 2007. A mediados de 2008 se inició una revisión de estas orientaciones, como consecuencia de: a) la implementación de un nuevo esquema de financiamiento para la mejora educativa conocido como "subvención escolar preferencial" que beneficia a escuelas donde asisten estudiantes categorizados como "vulnerables" en términos

La difusión de la literatura sobre el cambio, la eficacia y el logro escolar es amplia, y ha revitalizado el perfil y el liderazgo directivo, y la naturaleza de la conducción del establecimiento escolar.[18] En este esquema, se difunden modelos de calidad de la gestión escolar y se estimulan procesos de autoevaluación y mejoramiento que luego decantan en sendos procesos de evaluación de resultados y rendición de cuentas a la comunidad. La búsqueda de eficiencia[19] se alienta por la vía de la instalación de dispositivos de gestión y seguimiento de procesos y valoración de resultados con referencia a estándares.[20] Como es evidente, la concepción de base es que la escuela es una agencia que presta servicios de enseñanza y que debe garantizar ciertos mínimos de calidad a sus usuarios o beneficiarios (las familias).

socioeducativos, y b) la presentación de proyectos de ley que modifican la estructura y las regulaciones del sistema escolar, entre ellas, las funciones de aseguramiento de la calidad. En el caso colombiano, se puede conocer las publicaciones oficiales sobre autoevaluación y mejora escolar en <http://www.mineducacion.gov.co/1621/propertyvalue-30973.html>.

[18] Hay innumerables publicaciones al respecto. Por ejemplo, para una síntesis sobre eficacia escolar, se puede consultar: Convenio Andrés Bello (CAB) / Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE), *La investigación sobre eficacia escolar en Iberoamérica. Revisión internacional sobre el estado del arte*, Bogotá, CAB/CIDE, 2003; CAB, *Estudios sobre eficacia escolar en Iberoamérica: 15 buenas investigaciones*, Bogotá, CAB, 2006; F. Javier Murillo (coord.) *et al.*, *Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar*, Bogotá, CAB, 2007. Un texto introductorio a la perspectiva de la mejora escolar es: Antonio Bolívar, *Cómo mejorar los centros educativos*, Madrid, Síntesis, 1999. Sobre el cambio educativo, son referencias obligadas los trabajos de Fullan y Hargreaves, entre ellos, *Los nuevos significados del cambio en la educación* (Barcelona, Octaedro, 2002) y *Las fuerzas del cambio con creces* (Madrid, Akal, 2007), ambos de Michael Fullan, y *Replantear el cambio educativo. Un enfoque renovador* (Buenos Aires, Amorrortu, 2003), de Andy Hargreaves.

[19] Uno de los entrevistados colombianos para este estudio sugirió la aplicación de criterios de ingeniería industrial a la escuela, para organizar y optimizar el uso de los espacios y el tiempo para producir horas de clase, horas de atención al público, flujos de estudiantes, etc. La propuesta recuerda el concepto de "McDonaldización" empleado por Gentili (1997) en su reflexión sobre la penetración de la lógica de los *fast food* en amplios espacios tradicionalmente no mercantiles. Gentili critica la tendencia a pensar y a reestructurar las instituciones educacionales bajo el modelo de patrones productivistas y empresariales. Según este esquema, para alcanzar cierto liderazgo, las escuelas deberían funcionar como pequeñas empresas productoras de servicios educacionales y asumir principios de probada eficiencia en cualquier mercado.

[20] Conviene recordar que el mapa no es el territorio. Es decir, haber alcanzado una comprensión sofisticada de la efectividad y la mejora escolar (el territorio) no implica que se sepa cómo llegar (el mapa de la mejora escolar). Visto así, cada vez que se "nombra" a una escuela como "no efectiva", sólo se dice que no se está de acuerdo con su propia interpretación de la efectividad.

En esta línea, las recomendaciones de organismos internacionales también apuntan hacia una mayor implicación de la familia y comunidad en una lógica de prestación de servicios en la escuela ("cliente-proveedor"), porque, según se afirma, los docentes del sector público no se responsabilizan suficientemente por los resultados ni reportan ante la opinión pública, tampoco ante los padres, directores o autoridades de gobierno. Consistentemente, se sugiere que los gobiernos establezcan relaciones de responsabilidad por los resultados con los ciudadanos, los políticos, las autoridades encargadas de las políticas y los proveedores. Las escuelas deben responsabilizarse por sus resultados, lo que implicaría: a) definir estándares claros y apropiados; b) proveer información para todos los usuarios; c) ser explícitos en las consecuencias del cumplimiento o incumplimiento de los objetivos; d) asegurar autoridad por parte de las escuelas y los padres para tomar decisiones e introducir los cambios que estimen necesarios; y e) la escuela (maestros, directores, la escuela en sí) debe tener la capacidad y los recursos para efectuar todo lo mencionado (PREAL, 2006).

Asimismo, la transparencia (visibilización) y control de los resultados y sus consecuencias ante la comunidad son elementos de presión que se estiman necesarios en el sistema escolar. El argumento es simple: si los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación son de interés de cada uno y de todos, se hace imprescindible que todos participen. La verdadera responsabilidad por los resultados exige que los empleadores, los padres y la comunidad participen en la toma de decisiones educativas (PREAL, 2006).

Aunque no de manera extendida ni compartida, estas orientaciones de política tienen una traducción práctica en países como Chile y Colombia: desde mediados de la década de 1990, Chile informa pública y ampliamente los resultados de cada escuela en las evaluaciones nacionales para ayudar a los padres a seleccionar y evaluar aquellas a las que asisten sus hijos, y Colombia divulga a la opinión pública los resultados en las evaluaciones a través de Internet (PREAL, 2006).

Acá es claro que, para la escuela pública, la referencia de gestión (el *benchmark*) es la empresa o al menos la organización que aplica criterios ya comunes en el mundo empresarial. En similar dirección, el BID mencionaba las experiencias con gestión privada de escuelas: resulta pertinente –sostenía– la experiencia de algunos países con escuelas administradas por el sector privado, pero financiadas por el sector público, en alusión a experiencias como la chilena (ampliamente difundida) y la colombiana (las escuelas concesionadas de Bogotá). Se agregaba que, aun cuando los resultados variaban enormemente, se había encontrado que las escuelas administradas por el sector privado, incluso

aquellas que sirven a poblaciones de bajos ingresos, producían, en promedio, el mismo resultado con menos recursos que el sector público" (BID, 2005).[21]

Una perspectiva hoy menos frecuente es la que reconoce la escuela como una comunidad, esto es, como una organización cuyos integrantes comparten sentidos y privilegian las relaciones humanas horizontales y la participación en las decisiones. En tal sentido, resultaría más porosa a la interacción con el medio y la armonía política y, por otra parte, más afín con la concepción de la escuela como una institución y no sólo como un servicio que cumple con eficacia sus funciones sociales.

En este marco, la calidad de una escuela no sólo puede juzgarse según la satisfacción de los alumnos, los padres o los docentes, o según cuán mejoradas son las competencias docentes, las condiciones de enseñanza, las instalaciones, la tecnología. Con certeza, todo lo anterior importa, pero para juzgar su relevancia se requiere saber qué es y cómo se hace escuela (Meirieu, 2004). Fullan (2007) afirma que se trata, en buena cuenta, de superar la dimensión técnica instrumental de la escuela y pensarla, por una parte, desde su propósito moral, esto es, desde el aporte que la escuela hace a la vida de sus alumnos, cuestión que sólo tiene sentido si es colectiva, esto es, si todos discuten y comparten los principios, significados y finalidades de la escuela en una sociedad democrática; y por otra, se trata de fortalecer su capacidad cotidiana para concertar voluntades y concretar dichos principios implícitos en principios explícitos, esto es, en criterios decisionales y prácticas de todos sus actores.

La escuela como comunidad se estructura en torno de la pregunta por las buenas razones para seguir luchando y luego interroga las diversas variables de gestión que es posible modificar para aumentar las oportunidades de aprendizaje. Por tanto, no niega pero tampoco se limita a la reflexión sobre los componentes y actores de eficacia escolar. Así, por ejemplo, el tamaño del establecimiento es una variable que incide en este punto. La probabilidad de

[21] Sobre el caso chileno la evidencia empírica está lejos de ser concluyente. Los resultados se inclinan a un lado u otro y el debate sigue abierto (véanse, por ejemplo, Aedo y Sapelli, 2002 y Larrañaga, 2004, entre otros). Como sea, el sentido común muestra que, por un lado, la escuela pública todavía acoge y trabaja mayoritariamente con aquellos alumnos que la escuela privada, incluso aquella subvencionada por el Estado y que opera en contextos de pobreza, no admite en sus aulas; y que, por otro, las familias pobres y no pobres identifican la escuela pública como el lugar de los pobres. En la discusión y la interpretación de los resultados se haría bien en ponderar este dato de realidad.

constituir una comunidad aumenta si la población estudiantil es la adecuada.[22] En contextos de pobreza, además, la experiencia con liceos sugiere que el uso de tiempo y el tamaño de los cursos son variables que pueden ser modificadas para mejorar los resultados de establecimientos y, en particular, para reducir la deserción. El tamaño del establecimiento y la organización de la enseñanza (esto es, la asignación de no más de cuatro docentes para cada curso) puede fortalecer el sentido de pertenencia de los jóvenes.

En definitiva, el modelo de gestión no es independiente del discurso pedagógico. La discusión sobre el tamaño de la escuela o sobre el *management* no son neutras pedagógicamente y deben ser analizadas dentro de un modelo. Como señalara un entrevistado chileno, el mejor modelo es aquel que la comunidad escolar suscribe como propio y que la dinamiza. Si la familia no suscribe el modelo dominante en la escuela, el conflicto es evidente. Pero, incluso en una escuela de disciplina fuerte y baja participación, si la familia los respalda, puede lograrse efectividad.

La dirección escolar revisitada

La dirección escolar está siendo observada. De un lado, las nuevas relaciones y configuraciones socioeducativas desafían al director a poner en juego su capacidad de conducción y resolución de problemas que antes no estaban en su agenda. De otro, las demandas a la educación derivadas de los requerimientos de capital humano necesarios para el actual modelo de desarrollo, empujan a los gobiernos a buscar nuevas políticas que aceleren los cambios esperados en educación. Y con ellos aparecen focos de intervención antes subestimados o subsumidos en otros. Es el caso de la dirección escolar.

La literatura sobre efectividad escolar destaca la importancia del liderazgo institucional y pedagógico en la escuela y pone de relieve la figura del director como gestor y emprendedor. Para alcanzar lo anterior, un entrevistado chileno afirma que la experiencia de países centrales muestra la necesidad de un *mix* de políticas: nuevos modos de formar directores, cambios en las reglas y los criterios para acceder a los cargos; incremento sustantivo de los salarios, regulaciones y marcos de desempeño orientado a los resultados, y una plataforma de apoyo y recursos para el desarrollo profesional en servicio.

[22] Aunque no son frecuentes los estudios sobre el tamaño del establecimiento, la experiencia sugiere que una unidad de gestión escolar debería ser de 400 alumnos aproximadamente. Cuando excede, se recurre a modelos de organización que dividen a la población en secciones (típicamente, según niveles escolares).

La revalorización de la función de directores (antes centrada en cuestiones administrativas) puede ser abrumadora. Como anota Gather (2004), debajo de esta resignificación de la dirección escolar está la influencia en las administraciones públicas de los modelos de gestión de empresa, lo cual se asocia a menudo con el cambio planificado y la flexibilidad necesaria para hacer frente a las transformaciones de los mercados, las tecnologías y las competencias.[23]

Así, esta tendencia ha ampliado la función de los responsables de la escuela: al desarrollo de competencias para las tareas habituales de gestión de recursos, infraestructura y equipamiento, coordinación de procesos institucionales, mantenimiento del orden, y representación de la escuela ante la comunidad y el entorno, los directivos ahora deberían agregar capacidades para diseñar el cambio, proponer prioridades y estrategias, supervisar y asesorar la puesta en práctica de proyectos. Todo lo cual supone además construir y/o coordinar una comunidad pedagógica, alentar y sostener la motivación de los docentes, "mostrar" la visión y liderar su concreción. Gestión cotidiana y gestión de la innovación y la mejora, todo a la vez.

Por consiguiente, como en los profesores, el problema de la carrera directiva y, dentro de ésta, de la formación inicial y en servicio de los directivos, es objeto de preocupación central. ¿Cómo se forman los directores y equipos de gestión con ese perfil profesional? En el caso chileno, tal vez el país del Cono Sur donde más se ha impulsado políticas al respecto,[24] la formación de directores y equipos de gestión enfatizó la apropiación del denominado Marco de la Buena Dirección (MBD), instrumento que propone criterios para el desarrollo profesional y la evaluación del desempeño directivo.[25] De manera complementaria, hasta 2007 el Ministerio

[23] Lo cual también ha servido de argumento y fundamento de propuestas de modernización del aparato estatal.

[24] Más políticas no significa mejores políticas ni tampoco políticas coordinadas. En la reforma chilena, las iniciativas para influir en la gestión y la dirección escolar han tenido desigual presencia desde la década de 1990. Desde inicios de esta década, este foco de políticas se renovó, pero su organicidad y consistencia fue un aspecto criticado. Tanto en su diseño como su implementación se reclama la confusión que crea la existencia simultánea de estándares de desempeño directivo y de un estándar de calidad de la gestión escolar. Estas políticas de presión por los resultados, a su vez, muestran baja alineación con las iniciativas de desarrollo profesional directivo y los programas de acompañamiento a la ejecución de iniciativas de mejora institucional.

[25] En palabras de un entrevistado chileno, los estándares de desempeño directivo son una versión mejorada y modernizada de los reglamentos propios de la administración burocrática. En cierta forma, con aquéllos se reconoce que los desempeños no pueden ser regulados por reglamentos y que parece más útil proveer un marco de orientaciones que, por sí mismo, es insuficiente y demanda la existencia de oportunidades para generar capacidades

de Educación (MINEDUC) desarrolló un modelo de calidad de la gestión escolar que identificaba los principales procesos que inciden en la calidad de la gestión de los establecimientos educacionales. Sobre ambos insumos, se apoyaron diversas iniciativas públicas. Aquellas directamente relacionadas con la formación directiva consistían en acciones de perfeccionamiento a equipos directivos, que ejecutaron diversas universidades del país sobre la base del MBD.[26] Por otra parte, aquellos establecimientos que participaban en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE) desarrollaron un ciclo que se iniciaba con la autoevaluación de la gestión escolar y que, luego de conocidos, validados y aceptados los resultados de la aplicación de este dispositivo, generaba un plan de mejoramiento de aquellos procesos o prácticas de gestión evaluados como deficitarios en la revisión previa. Después de su ejecución, este plan debía dar paso a un hito de rendición pública de sus resultados.[27]

Según se advierte a partir del caso chileno, las principales iniciativas públicas de desarrollo de capacidades directivas se fundan en tres premisas:

a) La dirección y la gestión escolar requieren de estándares u orientaciones

---

a partir de los marcos. Son necesarias condiciones y recursos para el aprendizaje directivo orientado al aprovechamiento y la innovación dentro de los marcos.

[26] En lo esencial, las propuestas de desarrollo directivo se dirigían al conjunto de integrantes del equipo de gestión de un establecimiento municipal y se organizaban siguiendo las áreas del MBD, de modo que, por ejemplo, el docente responsable de la Unidad Técnico Pedagógica cursaba un programa con énfasis en gestión curricular y el Orientador, uno con énfasis en gestión del clima organizacional y convivencia. De modo complementario, todo el equipo de gestión participante progresivamente diseñaba un plan de mejoramiento de la gestión que debiera haberse implementado al año siguiente de cursado el programa formativo. En un segundo año de formación, aquellos equipos que antes aprobaron el curso-taller que concluyó con un plan de mejoramiento diseñado, debían cursar un nuevo proceso formativo orientado a profundizar la comprensión del MBD en las áreas de gestión curricular y gestión del clima y la convivencia, al tiempo que se asesoraba y acompañaba la ejecución del plan de mejora antes diseñado.

[27] Los equipos de establecimientos participantes en el SACGE valoraban positivamente la participación en el proceso de autoevaluación de la gestión, porque ésta les mostraba su estado de situación sobre la estructuración y la formalización de los procesos institucionales en los principales ámbitos de gestión escolar. En este sentido, la participación en el SACGE era también una instancia de formación en servicio de directivos que alentaba el análisis crítico y la necesidad de sustentar con evidencias las decisiones de gestión. Sin embargo, también era frecuente que estos mismos equipos señalaran que el proceso de implementación del plan requería un asesoramiento intensivo que no existía. En una línea complementaria, la normativa incluía una "asignación de desempeño colectivo", incentivo colectivo para el mejoramiento de la gestión escolar en establecimientos municipalizados y particulares subvencionados, dirigido especialmente a sus docentes directivos y técnico-pedagógicos.

sobre buenas prácticas sistematizadas desde la experiencia nacional e internacional. Es decir, hay una manera relativamente conocida de cómo hacer correctamente las cosas.

b) Estas orientaciones deben ilustrar la práctica, el desarrollo profesional y la evaluación del desempeño directivo. Es decir, los directivos y quienes se dedican a la formación y el desarrollo de éstos, tienen que ajustar su accionar a esos estándares y buenas prácticas sugeridas por la evidencia empírica y la literatura especializada.

c) El desarrollo de capacidades profesionales y la obtención de resultados en la escuela se basa, por una parte, en el conocimiento profundo y la adopción de esos marcos de actuación, y, por otra, en la reflexión sobre la práctica y el posterior diseño y la implementación de planes de mejora de la gestión.

Al respecto, se puede argumentar:

1) Estas premisas pueden ser válidas para ciertos escenarios institucionales, pero no para todos. En particular, en aquellos establecimientos a los que se orienta preferentemente la acción estatal directa, los procesos de formación directiva que se promueven dan por sentada cierta normalidad institucional en escuelas y liceos que, en muchas ocasiones, no se cumple.

2) En los establecimientos de bajos resultados, los recursos y apoyos públicos se dirigen a la generación de iniciativas de mejora enfocadas a la implementación curricular y los resultados de aprendizaje. Siendo correcto el foco, la cuestión que puede discutirse es si estas iniciativas se pueden o no gestionar en escuelas y liceos, cuya estructuración y madurez como organizaciones todavía es precaria.

3) En efecto, la “capacidad para generar y gestionar un proyecto” es un atributo menos frecuente de lo que se cree. Antes de la formulación de iniciativas de mejora y la suscripción de compromisos de gestión, se requiere que un equipo directivo sea capaz de generar un relato o una comprensión de la situación institucional que sea compartido por todos, que esté asentado en las convicciones y creencias de los docentes o que, al menos, movilice a la revisión de esas creencias. Hay un basamento simbólico o subjetivo en el cambio que no puede ser subestimado por la política educativa.

4) Junto con eso, en los establecimientos de relativa madurez institucional, la capacidad para generar un relato y construir un proyecto (o plan de mejora) exige una estructura que regule y acompañe la implementación del proyecto, esto es, que articule control y afecto.

5) Previamente, además, se debería analizar si lo que cabe es la formulación de un proyecto de foco específico (típicamente, en el dominio de la gestión pedagógica y curricular) o si antes es necesaria una propuesta de normalización institucional que, de modo ineludible, es sistémica o integral. Dicho de otro modo, no pocos establecimientos requieren primero un plan de "normalización de la gestión cotidiana" u otro de "re-estructuración institucional", donde evidentemente se excede el ámbito curricular. Por tanto, en estos establecimientos es necesario abrir la posibilidad de diseñar acciones de mejora orientadas a generar las condiciones de funcionamiento regular donde posteriormente surjan demandas de innovación en currículo y pedagogía.

6) Las demandas de desarrollo profesional de directivos para estos establecimientos parecen requerir un diseño que combine acciones formativas (presenciales y a distancia) inspiradas en buenas prácticas o marcos de actuación, con otras *in situ* que efectivamente modelen el buen desempeño. En este caso, el dispositivo de formación es más una buena estructura de asesoramiento colaborativo sistemático, provisión de recursos y evaluación de prácticas cotidianas de gestión y, cuando se alcancen los mínimos de institucionalidad, de gestión de la innovación.

A lo anterior se puede agregar otros puntos para debatir:

- ¿Cuáles son los modelos y estrategias formativas apropiadas para la formación directiva? Parece necesario examinar la efectividad del modelo de formación fuera de la escuela, esto es, fundado en docencia en aulas, sean éstas físicas o virtuales. La duda es si estos diseños finalmente apuntan a generar capacidades para la gestión cotidiana o no.
- ¿Los directivos deben salir del aula?, ¿ser un buen directivo es también ser un buen profesor? Esta idea ha sido planteada no pocas veces. El argumento a favor es simple: se requiere saber enseñar para conocer qué factores de aula e institucionales afectan la efectividad docente. Luego, quien haya sido un buen profesor, probablemente será un buen director. Pero el argumento en contra es igualmente simple: la experiencia muestra que no siempre un buen docente llega a ser un buen directivo, del mismo modo que no siempre un buen técnico es un buen político. Y en ese tránsito se gana un mal directivo y se pierde un buen profesor. Habría una naturaleza singular en la dirección y el liderazgo escolar que no pasa necesariamente por la experiencia en aula. Luego, ¿los directivos deben ser docentes? En muchas organizaciones, los responsables de la gestión no son profesionales formados en el "giro del

negocio", sino que se busca a quienes reúnen las características deseables para conducir la organización hacia sus objetivos y metas, considerando el momento en que se encuentra y la situación interna y externa. Visto así, una escuela urbana con bajos resultados requeriría un profesional de perfil tal vez distinto de otra escuela urbana donde los resultados son satisfactorios y se pretende introducir innovaciones o expandirse.

- ¿Cuál debería ser el énfasis de la formación: gestión o pedagogía? Es decir, resolver si la gestión escolar requiere una formación dominante en gestión organizacional (y en tal sentido, no tan distinta de cualquier MBA o similar) o si la gestión escolar tiene una especial singularidad que proviene de los procesos de enseñanza y aprendizaje propios de la institución escolar. Si esto es así, entonces, cabe preguntarse si los directivos no deben ser ante todo especialistas en gestión de la enseñanza y, complementariamente, de la institución escolar.
- Pareciera que el grueso de la oferta formativa convencional sigue concibiendo al director como un líder institucional, cuya legitimidad brota de su capacidad para dar cuenta de todas las dimensiones de un centro escolar y también de su autoridad formal. Pero, por una parte, esta concepción parece ir en contra de las tendencias o experiencias exitosas en numerosos países, donde el director dedica buena parte de su tiempo a gestionar el currículum y la enseñanza, delegando en otros las tareas propias de la administración. Y, por otra, parece ignorar el peso de la cotidianidad y de las tradiciones administrativas y burocráticas en la escuela.
- De aquí brota otro aspecto problemático: la naturaleza de la institución escolar. La concepción burocrática de la escuela parece haber alcanzado su techo de efectividad, especialmente en contextos de pobreza. Se requiere cuestionar la forma tradicional de la escuela en términos organizacionales. Pero esto resulta complejo porque no sólo es la escuela la que se auto-concibe de modo burocrático; las administraciones educativas y locales también se relacionan con la escuela desde este pre-concepto o representación de la escuela y del directivo. No es inusual la imagen del directivo que ocupa la mayor parte de su tiempo en reuniones, conversaciones telefónicas y tareas fragmentadas[28] que dan cuenta de soluciones para problemas pequeños, contingentes y domésticos, y que, además, inhiben u obstaculizan todo intento de planificación reflexiva centrada en la escuela, para dar paso a

[28] Estudios europeos de seguimiento de la funciones de directores señalan que éstos realizaban como promedio 150 tareas diarias, el 60% de las cuales eran interrumpidas y el 84% de ellas tenían una duración inferior a 4 minutos (Garant, 1998 y Leithwood, 1994, en Gather, 2004).

una planificación artificialmente construida que surge como respuesta a las presiones de los niveles superiores del sistema escolar. En estas condiciones, no hay espacio para el equilibrio entre gestión de la normalidad o de la cotidianidad y gestión de la innovación o de la mejora educativa.

- Una de las principales causas de esta trabazón no está ni en la escuela tampoco en los mismos directivos. El desajuste proviene de la subestimación del peso de la institucionalidad y de las regulaciones del sistema escolar porque, a fin de cuentas, las actitudes y las prácticas de los responsables de cada escuela forman parte del propio sistema, de su cultura y de su concepción del poder burocrático. Cambiar las ideas de los directivos supone cambiar la lógica del sistema, así como el cuidado o la preservación del *status quo* que subyace en los intereses de los superiores y de los propios directivos y docentes (Gather, 2004).
- Por tanto, es sugerente pensar la formación directiva más desde la pregunta por la naturaleza de la conducción escolar situada o inmersa en una cultura escolar, y menos desde la adscripción a tendencias internacionales, ni desde la lectura superficial de la actual estructura y organización de la mayoría de los establecimientos y de los sistemas educativos públicos latinoamericanos.[29]

La relación "docente-sistema educativo": las políticas para mejorar el desempeño y el compromiso de profesores

Los escenarios actuales para la docencia

Es evidente que hoy la docencia es más compleja porque debe operar en un escenario radicalmente distinto: las singulares configuraciones del mundo conectado con la escuela, las matrices familiares, el modelo juvenil, los nuevos niños, también generan otras demandas y re-conceptualizan el modo de com-

[29] Al respecto, con las precauciones del caso, se puede avanzar en un programa basado en los lineamientos de Fullan y Hargreaves (1999) para directores. Según éstos, un buen director es aquel que: a) comprende la cultura de su escuela (esto es, que privilegia el sentido antes que la gestión; que comprende y respeta las tradiciones); b) valora a los docentes y promueve su crecimiento personal (todo maestro tiene algo bueno, incluso los malos y mediocres); c) es amplio con lo que él mismo valora (esto es, tiene una visión que excede lo inmediato e instrumental); d) comunica aquello en lo que cree y lo que valora (lo demuestra en hechos y prácticas); e) promueve el compromiso, la colaboración y no la "militancia" ni el disciplinamiento docente; f) propone alternativas y no impone órdenes; g) utiliza los recursos burocráticos para facilitar, no para obstaculizar, la mejora y el cambio (esto es, aprovecha los recursos y ayudas que la administración señala); y h) se conecta con el entorno, es decir, genera redes y alianzas de colaboración recíproca.

prender las relaciones intra y extra escuela. Lo anterior alimenta el malestar docente y la sensación de estar desbordados, en particular en contextos de pobreza y vulnerabilidad, porque las expectativas y demandas sobre ellos están más allá de lo propiamente pedagógico e incluyen contención afectiva y apoyo social. En definitiva, se trata de demandas que: a) el propio sistema escolar no comprende como propias y que inciden en la capacidad de la escuela para generar eficacia y aprendizajes de calidad; y b) junto con la fragmentación social, se genera un conjunto de obstáculos o presiones a la labor pedagógica.

Estas exigencias son habituales generadores de tensión en contextos de pobreza. El problema es que su solución tiene dificultades en la escuela, porque las exigencias extra-pedagógicas no han sido labores adjudicadas a la escuela o no hay capacidades técnicas o humanas para encararlas. Complementariamente, se añaden otras fuentes de tensión provocadas por las mismas políticas: algunas de ellas han "desjerarquizado" la tarea docente. En particular, la exhuberancia de las mediciones y evaluaciones externas que asoman como más relevantes que las evaluaciones que el propio docente construye, como si el mensaje fuera que la efectividad docente debe ser acreditada desde extramuros, con independencia de la apreciación experta del propio docente.

Lo anterior suele fundarse en un juicio categórico sobre la situación actual de la docencia en la escuela: la enseñanza es de mala calidad.[30] Hay razones atribuibles a elementos regulatorios y estructurales del sistema escolar y razones que apuntan directamente a la formación inicial y en servicio de los profesores. Entre las primeras, el diseño de carrera y práctica docente aparece como inadecuado: el salario es insuficiente y faltan incentivos para una actualización continua, un mejor desempeño en el aula y más compromiso con los resultados. En general, hay una concepción burocrática del trabajo docente que no favorece el desarrollo profesional. El excesivo peso de la antigüedad en la carrera, la negociación colectiva o nacional que uniforma condiciones y salarios, la fragmentación de la misma, la ausencia de procesos de inducción

[30] En el caso del nivel secundario, la enseñanza era criticada por estar muy centrada en la disciplina (el conocimiento); hoy, en cambio, ni ese énfasis disciplinario es bien evaluado. Así y todo, la formación de profesores secundarios mantiene una marcada preferencia por el conocimiento disciplinario, en desmedro de la pedagogía. Esta formación simplifica la docencia, lo cual contrasta con la complejidad de la escuela secundaria. Considérese, por ejemplo, el peso de la conflictividad en la escuela secundaria: el proceso de construcción de identidad juvenil tiene, de suyo, conflictos: los hay en la relación entre adolescentes, entre el adolescente y los adultos del hogar; y en el mismo docente que, con 40 adolescentes, se ve cuestionado porque sus esfuerzos bastan para generar aprendizajes y ni siquiera para motivar la permanencia en la escuela.

y la poca presencia y relevancia de los sistemas de evaluación de desempeño que incidan en la entrada y la permanencia de los docentes en el sistema escolar, entre otros aspectos, dificultan la mejora de la calidad de la docencia. Por otra parte, la gramática escolar –la institucionalidad– tampoco estimula la mejora.

La (de)formación docente

La ineficacia de la formación docente es señalada por la mayoría de los organismos internacionales. Una parte de las causas quizá esté en la propia cultura docente, pero otra fracción significativa se encuentra en la distancia que separa a los profesores del sistema escolar de las universidades formadoras de docentes y, por extensión, de todo tipo de expertos y técnicos de la formulación y administración de políticas educativas. A manera de ejemplo, se afirma que la capacitación docente es inadecuada, especialmente en ciencias y matemática. Los currículos son teóricos y suelen sacrificar la "práctica real", esto es, las herramientas y los criterios pedagógicos para el manejo del aula; los docentes pasan la mayor parte del tiempo en el aula en tareas rutinarias o imponiendo disciplina. Su capacitación está desvinculada de los currículos actuales y de las situaciones del aula. Los programas de capacitación durante el servicio, cuando existen, no han generado cambios mensurables en conducta, ni mejoras en el aprendizaje en el aula. Los sistemas de incentivos sólo excepcionalmente recompensan las mejoras en la competencia de los docentes y en las prácticas en el aula (BID, 2005; PREAL, 2006).

Pero el problema de la docencia comienza antes de la formación inicial. Muchos de quienes eligen la profesión docente todavía lo hacen porque las barreras de entrada son menos exigentes que en otras carreras de educación superior y no porque haya en ellos un auténtico interés por la enseñanza. Si se añade que la docencia es una de las profesiones donde está más asentada la idea de que la estabilidad laboral no se asocia a un buen desempeño y que, por lo mismo, se trata de una ocupación relativamente segura, entonces parece lógico revisar las reglas y los motivos de elección de la carrera docente. Una medida sugerida al respecto es introducir la práctica de exámenes de acreditación que garanticen mínimos de la calidad de la formación inicial (BID, 2005).

La misión de un docente es enseñar. El concepto está profundamente arraigado entre los expertos y en las políticas que son formuladas desde los ministerios y que, a la vez, son impulsadas por organismos internacionales y centros regionales de estudios.[31] Entre especialistas y diseñadores de

[31] Por ejemplo, ya en el informe de PREAL de 1998 se afirmaba que los docentes latinoamericanos aplicaban métodos pedagógicos anticuados. "Son demasiados los profesores que simplemente exponen el material para que los alumnos lo memoricen, un enfoque que tiende

política, enseñar remite a las decisiones y prácticas docentes que aseguran la consecución de los objetivos de aprendizaje que desde el currículum nacional se enfatizan. Un buen enseñante, por tanto, es aquel que consigue que sus estudiantes alcancen los aprendizajes socialmente relevantes.[32] De modo más o menos tácito o explícito, lo que las políticas sugieren es que, por un lado, la docencia debe seguir siendo una profesión cuyo espacio propio es el aula (sea cerrada o abierta) y, por otro, que la relevancia social de la educación debe tomar distancia de la pertinencia barrial o comunitaria en contextos de pobreza, generando cierta tensión entre intenciones y expectativas nacionales y demandas locales y familiares. En contraste, algunos entrevistados argentinos advierten que siempre es conveniente estimular la pertenencia del docente al lugar donde trabajará, en tanto ello aumenta la probabilidad de que conozca en profundidad la situación de sus alumnos, mientras que otros matizan el criterio afirmando que lo importante es que el docente quiera trabajar allí.

Como sea, las políticas buscan centrar el papel del docente en la enseñanza en el aula. Por lo mismo, enfatizan la capacitación en didáctica y evaluación, bajo el supuesto de que ambas mejorarán la calidad de la implementación curricular.

Siendo deseable que los profesores centren su trabajo en cómo enseñar y cómo asegurar aprendizajes, el problema es que, por una parte, la experiencia cotidiana reclama de los docentes otras funciones y, por otra, las escuelas a menudo carecen de profesionales no docentes para afrontar las demandas familiares y locales que son recurrentemente planteadas a los educadores y a la escuela.

Ahora bien, ¿cuál es la misión de la escuela? Generar las condiciones y oportunidades de aprendizaje. En otras palabras, la función primaria y esencial de la escuela es la enseñanza, lo cual implica el diseño, la implementación y la evaluación de actividades de aprendizaje, organizadas y realizadas por los docentes, con arreglo a un método y estrategia para el logro de los objetivos de aprendizaje de un grupo de estudiantes.

---

a desincentivar la solución de problemas y el razonamiento crítico. En general, los profesores no emplean estilos de enseñanza flexibles, tales como la instrucción personalizada o la enseñanza en grupos pequeños, que son necesarios para ayudar a los alumnos con habilidades diferentes. Tampoco enseñan a los alumnos a aprender por sí solos" (PREAL, 1998).

[32] Aunque con ciertos contrapuntos, el consenso entre especialistas es que la efectividad de un profesor está determinada básicamente por sus habilidades académicas, su cultura general, su conocimiento de la disciplina, los contenidos y destrezas que requiere desarrollar en el estudiante, su dominio del currículum, su repertorio de estrategias de enseñanza y evaluación, y su conocimiento acerca del niño o joven a quien debe enseñar (Fontaine y Eyzaguirre, 2001).

En este sentido, la tarea de educar –ciertamente más amplia y profunda que la enseñanza– no es la misión central de la escuela. Ésta tiene un rol irremplazable en la enseñanza de aquello que por lo general no se aprende espontáneamente en la casa, la calle o en los medios de comunicación, esto es, en la enseñanza de los conceptos, relatos, procedimientos y habilidades específicas o derivadas de áreas y disciplina del conocimiento, cuya justificación y sentido a menudo queda dentro de la misma escuela porque en la experiencia cotidiana inmediata no son requeridos. La expresión "la educación es tarea de todos" retrata bien esta distinción: la escuela se ocupa preferentemente de lo no enseñable fuera de sus límites y las otras agencias de socialización (la familia, los pares y los medios) deberían ocuparse, en su sentido más amplio, de la formación que atañe a todos, esto es, a la vida cívica y a la vida privada. Como afirma el proverbio que rescata Trepat (2007), "para educar a un niño se necesita la tribu entera".

Tanto lo señalado sobre el rol esperado en los docentes y lo dicho sobre la misión de la escuela, pueden ser convicciones compartidas por muchos, pero son cotidianamente discutidas por las familias de escuelas situadas en contextos de pobreza. Porque allí la escuela es también el lugar donde se busca ayuda, acceso a redes sociales o simplemente información y orientación para la crianza y el acompañamiento de/a los niños en el hogar. La familia quiere ser escuchada en estas demandas y las plantea al docente. Por tanto, aunque el docente está llamado a enseñar o instruir, la práctica cotidiana lo conmina a encarar además otros roles, menos instruccionales y más socio-educativos. No obstante, de aquí no se puede inferir que a las familias no les interese que sus hijos aprendan. Les importa que aprendan y esperan que el profesor enseñe, pero también "usan" o asignan otras funciones a la escuela. Y la representación de la escuela más próxima a la familia es el docente, porque la figura del director aparece lejana en la cotidianidad.

¿Cuánto de estos componentes del perfil docente que enseña en contextos vulnerables son parte de la formación? Los diagnósticos al respecto son claros: ni la formación inicial ni las instancias de formación en servicio se preocupan o consideran estos roles como parte de las competencias docentes. Aunque se trate de roles ya tradicionales en una fracción importante de los sistemas escolares, los profesores no son formados para dar cuenta de estos desafíos y tampoco son suficientes sus competencias para enseñar. Como señala una entrevistada chilena, a los profesores se los forma poniendo foco en un alumno abstracto, arquetípico, que no tiene contexto social, Y, como afirman otros entrevistados peruanos y colombianos, la formación docente está encerrada en una comprensión libresca de la pedagogía; está sumida en teorías que impiden

mirar que la escuela es también contexto social, barrio, comunidad y familia. Todos saberes que son indispensables para el trabajo pedagógico de hoy.

Algunos expertos sostienen que al querer convertir la pedagogía en una disciplina científica se ha descuidado su sentido. La pedagogía, dice un entrevistado de Colombia, es un saber práctico; es a la educación, lo que la cirugía a la medicina. Visto así, el buen pedagogo es aquel que integra saberes y logra resultados. La formación docente, junto con abrirse a la comprensión del entorno, al conocimiento profundo de los estudiantes y sus familias, debe promover la reflexión sobre los fundamentos pedagógicos de la docencia.

Las condiciones del trabajo docente

Por otra parte, la profesión docente no es en sí misma un abanico de estímulos. Por lo general, el trabajo docente acontece en condiciones institucionales poco atractivas y entornos con relativa hostilidad. Múltiples dificultades concurren como obstáculos para la enseñanza. Del lado de los estudiantes, parece haber una devaluación de la experiencia escolar como proceso de adquisición de competencias y de acumulación de saber y conocimiento. Especialmente entre jóvenes en la escuela secundaria, se puede postular que la motivación para aprender es débil porque se sabe que la apropiación escolar de competencias y conocimientos no garantiza continuidad de estudios ni perspectivas de empleo. De modo concomitante, la cadencia o la lentitud en la adquisición de conocimientos en la escuela colisiona con la cultura de la inmediatez o de la satisfacción rápida, propia de la sociedad actual. De aquí seguiría, afirma Trepat (2007), la dificultad de los estudiantes para sostener el esfuerzo, la disciplina y la constancia que demanda el aprender en el aula.[33] Del lado de la estructura y la organización escolar, falta liderazgo pedagógico de quienes conducen las escuelas y faltan oportunidades de reflexión conjunta y estructuras de apoyo al docente dentro de la misma escuela (BID, 2005). Los profesores están solos y sus decisiones se fundan más en sus propias creencias que en criterios institucionales, concertados por los mismos docentes en instancias de reflexión y debate pedagógico.

En rigor, la cooperación profesional no es una predisposición docente muy asentada. Al contrario, el oficio del docente forma parte de las profesiones que

[33] En forma provocadora, Trepat (2007) señala que si no hay estudio –y el estudio exige el silencio interior y exterior– no hay propiamente alumno ni maestro, sino que sólo existen espectador y actor. Cuando esto se produce, la escuela es más una guardería y un lugar de esparcimiento, y deja de ser un espacio para enseñar y aprender.

propician el aislamiento. Si bien el individualismo es impuesto a los profesores desde la propia concepción burocrática de su quehacer, también es una opción que muchos de ellos toman: prefieren y estiman legítimo trabajar solos, en un espacio protegido de cualquier injerencia. Cada profesor aislado en su clase, a puerta cerrada, aseguraría para sí una intensa concentración en acompañar al alumnado y le permitiría crear un entorno estable y una dinámica previsible y hasta provechosa para parte de su grupo. Si esto es así, estar solo le permite al docente forjar una relación fuerte y asimétrica con sus estudiantes, y evitar la confrontación con otros adultos. El modelo individualista ofrece una esfera casi "privada" que constituye una protección oportuna contra los juicios e intervenciones procedentes del exterior (Gather, 2004).[34]

Junto con lo anterior, el trabajo docente se topa con factores estructurales y organizacionales de la escuela y con elementos regulatorios del sistema escolar que dificultan su mejora. En primer plano, el individualismo es promovido, o al menos tolerado, por la propia institucionalidad escolar: los docentes rara vez se reconocen como parte de un cuerpo docente (una comunidad profesional de aprendizaje) y se asocian más estrechamente con algunos de sus colegas, en grupos distintos y no pocas veces enfrentados; las aulas están concebidas como espacios de trabajo de un adulto con un grupo de estudiantes; la evaluación docente –incluso aquella de carácter formativo practicada por los directivos de cada escuela– se enfoca en un docente que debe aplicar sus conocimientos en una situación de enseñanza en aula; la asignación de cursos

[34] Se afirma, además, que los maestros tienen una autonomía relativa para innovar en el aula y escasamente participan en las decisiones sustantivas sobre la marcha de las escuelas (PREAL, 2006). Al respecto, no hay consenso. La revisión de los marcos regulatorios dentro de los cuales operan los docentes, en particular en el campo de las decisiones curriculares de cada país, muestra que en general hay escasos niveles de autonomía docente y es también conocido que la supervisión y el control de los procesos de implementación curricular es laxa y episódica. La autonomía del docente en el aula es asimismo defendida por los gremios y suele estar consagrada en los estatutos. Junto con la baja presencia del trabajo en equipo, ambos elementos –control mínimo y autonomía docente en el aula– hacen de la práctica docente un reducto de decisiones solitarias. Y si hay restricciones a las decisiones docentes de innovación curricular y didáctica, ello podría explicarse más por elementos de la cultura escolar, la escasez de recursos y la ausencia prácticas sistemáticas de análisis y experimentación pedagógica, antes que por límites nacionales a la creatividad docente. Con todo, no pocas veces las mismas regulaciones inhiben la profesionalización docente o llegan a ser un obstáculo para el desarrollo de la enseñanza (al respecto, puede ser recomendable una revisión cuidadosa de las normas administrativas y financieras para analizar su armonía con los objetivos de las políticas de pedagogía y gestión escolar).

o carga horaria del profesor se hace con criterios de eficiencia económica y no pedagógica (a cada profesor se le asigna el máximo de horas frente a curso y las horas no lectivas se deben dedicar a planificación, revisión de pruebas, atención de familias y apoderados, entre otras funciones); y rara vez se estimula la experimentación y la reflexión conjunta sobre la práctica (salvo aquella formal administrativa que es impuesta con la finalidad de que los docentes dediquen más tiempo a la planificación y la ejecución concertada, en un lugar y en un horario establecido por la dirección o la administración).

En segundo plano, las regulaciones y presiones del sistema escolar no promueven siempre la profesionalización, la cooperación entre docentes ni reconocen la complejidad de enseñar en ciertos contextos. Los discursos de legitimación de la productividad escolar y la culpabilización docente, la legislación y la búsqueda de mayor eficiencia presupuestaria presionan a las administraciones locales y escolares a maximizar el uso del tiempo docente.[35] Este criterio, cuya racionalidad económica puede ser atendible en ese dominio, afecta la posibilidad de una pedagogía efectiva en ciertos escenarios: en escuelas donde asisten mayoritariamente estudiantes de riesgo socioeducativo; allí un buen profesor puede ser capaz de generar oportunidades de aprendizaje cuando tiene 20 horas frente a curso, pero es virtualmente imposible que lo consiga si debe cumplir más de 40 horas semanales en aula. El resultado acá es previsible: bajos aprendizajes en los alumnos y *burn out* docente.

Cabe entonces la pregunta: ¿por qué el reconocimiento de la complejidad de educar en contextos de pobreza no se traduce en regulaciones que hagan posible que los docentes que allí laboran dispongan de más tiempo para el trabajo conjunto, la preparación de sus clases, una mejor remuneración y mejores condiciones institucionales (por ejemplo, espacios e instancias para el desarrollo personal, como talleres para el manejo de la frustración y la gestión del conflicto)?

Finalmente, otro factor que incluye la profesionalización docente son las políticas curriculares. Desde aquí, muchas veces los profesores son definidos como consumidores de orientaciones y materiales curriculares que ellos no producen y que, como mucho, interpretan y contextualizan. Se trata de una lectura con un fuerte riesgo de “des-cualificación” docente porque, en tanto consumidor u operador, no se estimula la reflexión ni la inventiva docente (“no se lee el currículum desde abajo”). No hay transposición didáctica posible

[35] El razonamiento de base es simple: lo que hacen los docentes en aula es trabajo. En el mercado educativo, cada uno ha vendido su fuerza de trabajo a cambio de un salario. El maestro es mercancía (Martínez Bonafé, 1998).

sin que los profesores tengan oportunidades reales de pensar las estructuras conceptuales de su disciplina, la traducción que el currículum oficial ha hecho de las anteriores y, a la vez, las caras de sus alumnos reales.

La relación "escuela-sistema educativo": el diálogo para la implementación de políticas de pedagogía y gestión

La relación "escuela-sistema escolar" tiene un carácter longitudinal y remite a las conexiones o los vínculos entre la escuela y el sistema escolar desde la perspectiva del empalme entre las políticas nacionales y las características particulares de cada escuela o a la probabilidad de reciprocidad entre políticas y establecimientos. En consecuencia, los elementos sustantivos de esta relación son:

a) La capacidad de los *police makers* para generar iniciativas pertinentes y susceptibles de ser ajustadas y apropiadas por la escuela. Esto implica analizar los esfuerzos y dispositivos de la misma política dirigidas, primero, a generar oportunidades y capacidades en los equipos escolares para asumir la tarea de resignificar políticas, y en segundo lugar encaminadas a detectar necesidades de apoyo y recursos que las escuelas precisan para generar aprendizajes de calidad en todos sus estudiantes.

b) Los supuestos de efectividad de las políticas dirigidas a población en riesgo socioeducativo, en donde lo anterior resulta imprescindible.

Ahora bien, el modelo clásico de diseño e implementación de políticas sigue una lógica dualista, donde unos diseñan y otros implementan. El diseño matricial generalmente es responsabilidad de la cúspide del sistema escolar (el centro o el lugar de los *police makers* y de los *police managers*) y la implementación opera como una cascada donde los niveles jerárquicos inferiores se van sumando gradualmente, bajo el supuesto que la comunicación de los sentidos, los criterios y las estrategias son bien comprendidos por cada nivel y que, por añadidura, cada nuevo nivel integrado será capaz de irradiarlos eficientemente a los sub-niveles que le siguen hasta llegar a los presuntos beneficiarios de la políticas, es decir, los estudiantes, los docentes y las familias.

El modelo anterior funciona con cierta eficacia en las políticas orientadas a la normalización del sistema escolar, tales como el mejoramiento del financiamiento, la infraestructura, el equipamiento y las condiciones globales de los docentes y de las escuelas. Algunas de las razones para ello son las economías de escala que se consiguen cuando se trata de recursos financieros, economías que posibilitan multiplicar el alcance de las políticas. Asimismo, en estos casos, la naturaleza "tangible" de estos cambios es de fácil comprensión y se

evidencia con facilidad en las escuelas: basta constatar la existencia de nuevos textos, la mejora salarial de los docentes, la ampliación de la jornada escolar, las nuevas aulas, las nuevas computadoras, la conexión a Internet, etcétera.

Los límites del modelo aparecen cuando se intenta aplicar a políticas que directa o indirectamente influyen o alteran la subjetividad de los actores. Es el caso de cualquiera de las políticas que aspiran a modificar el currículum (nuevos contenidos, flexibilización curricular, niveles de logro y mapas de progreso, etc.), la pedagogía (estándares y evaluación del desempeño docente; iniciativas de modelamiento de prácticas y acción docente en el aula), la gestión (sistemas de aseguramiento, rendición de cuentas, etc.) y el gobierno del sistema escolar (descentralización administrativa). Todas ellas son políticas conflictivas y de subjetividad porque las personas, al ver sus prácticas afectadas por las nuevas políticas, movilizan sus creencias y ven alterados sus intereses y posiciones. Cada una de estas políticas altera lo familiar, lo habitual de la escuela y del sistema escolar; quiebra la regularidad e introduce nuevos elementos que no sólo implican un escenario renovado sino una interpelación al modo ya asentado de la escuela y del sistema escolar de construir significados para comprender y justificar la situación actual. En otros términos, se trata de políticas que desestabilizan y buscan explícitamente una ruptura de las prácticas y los modos de constituir(se) en las escuelas.

El* ethos *de las políticas y el* ethos *de la escuela

No es que ellos no puedan ver la solución.
Es que no pueden ver el problema.[36]

Las políticas son formuladas sobre la base de un doble referente: el análisis de la situación actual y la utopía o proyecto de sociedad y escuela que se quiere construir. Entre ambos hay una brecha que las políticas aspiran a reducir mediante la introducción de nuevos elementos que debieran alterar la situación actual y re-orientarla hacia el estado futuro deseado. El lugar de las políticas, por tanto, es marcadamente simbólico o representacional. Tal vez por esto, pese a su inevitable conexión a tierra, el problema y las respuestas a las (des)igualdades en el acceso y los resultados de la educación suelen ser tratados en la esfera pública de manera discursiva y abstracta. Investigadores, responsables de políticas y programas públicos, y líderes políticos tienden a concentrarse en el análisis de los factores que obstaculizan la plena integración al sistema escolar y a la sociedad, o en la

[36] G. Chesterton, en E. Lahera (2008).

evaluación de la eficacia de las políticas para controlar esos factores. Sin embargo, sus argumentos y evidencias no convencen ni comprometen necesariamente a los supuestos beneficiarios de las políticas, es decir, a los docentes, a los estudiantes, a las familias y a la comunidad escolar, por extensión (Palacios, 2005).

El paso del diseño a la implementación de políticas es generalmente difícil porque, en última instancia, éstas son dependientes del lugar y de los actores que las deben "habitar". El *ethos* de la política (la racionalidad político técnica) debe transitar hacia el *ethos* de la escuela (la racionalidad del saber mutuo, del sentido común). Visto así, si los profesores, estudiantes y familias definen una política como carente de sentido (o lo configuran de modo distinto de los diseñadores), a la larga será inviable (Navarro, 2004): en la escuela cotidiana no bastan las argumentaciones técnicas ni las razones "país".

Más aún, las políticas deben dialogar con la cultura escolar porque en la intersección del diseño con las condiciones concretas de implementación se generan procesos y efectos no esperados. La cultura constituye el filtro a través del cual los actores asimilan y hacen suya la información que proviene del exterior, interpretan los acontecimientos de la vida en la escuela, las intervenciones de la familia y de la administración escolar, los datos o evidencias de la investigación, así como cualquier sugerencia o idea que se ponga en circulación dentro de la institución escolar (Gather, 2004). Por consiguiente, en el *ethos* de las políticas al menos es necesario profundizar la comprensión de la escuela, de su espacio local (su territorio) y del sistema escolar en su conjunto, para analizar qué aspectos favorecen o bloquean procesos de reforma. De aquí que, según advierte Fullan (2002), un factor de éxito de las políticas es la claridad del sentido y de la necesidad del cambio. Por ello, es siempre conveniente que las iniciativas consideren instancias para que los docentes discutan y se impliquen en los cambios.

Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos, la participación de los actores locales involucrados en las políticas ha sido insuficiente. Como lo expresaron entrevistados de diversos países, en particular, faltó una discusión con el gremio docente impactando en la posibilidad de lograr lo esperado o, al menos, de mejorar la viabilidad de las propuestas. Los docentes necesitan certezas, no como dogmas, sino como distinciones que les ayuden a resolver las incertidumbres, entre ellas, saber hacia dónde va el sistema escolar y las razones por las cuales vale la pena luchar y permanecer en la escuela (Fullan y Hargreaves, 1999).

Los diseñadores de políticas olvidan que no sólo importa el consenso que se logra con los parlamentarios o con aquellos que definen el presupuesto; como señalara un entrevistado chileno, son necesarios consensos sociales que

trasciendan el ámbito político y técnico. Además, los diseñadores suelen creer que las políticas son impermeables o pueden soslayar el peso de la cultura escolar. Pero, como se registra en la literatura,[37] las iniciativas que hacen alguna diferencia perdurable son aquellas que incorporan elementos o dispositivos orientados a influir en los factores subjetivos y simbólicos de la escuela.

Por último, se debe recordar que las políticas no son suficientemente evaluadas y son reemplazadas de manera unilateral sin haber concluido su ciclo de implementación y evaluación. La baja credibilidad, la apatía o la resistencia docente frente a las políticas también se puede comprender por esta impaciencia frente a los resultados y la refracción de las propias políticas a ser interrogadas o revisadas por los docentes.

Las políticas orientadas a poblaciones escolares en sectores de pobreza y vulnerabilidad

Las políticas de equidad se caracterizan por su acción focalizada en escuelas situadas en sectores urbanos pobres, en zonas geográficamente aisladas o que concentran población escolar de alta vulnerabilidad socioeducativa. En estos contextos, las escuelas y los docentes tienden a ser la solución, pero también parte del problema. Es decir, la comunidad escolar que debe trabajar con aquella población tiene algunas características positivas que abren esperanzas y también otras que obstaculizan el cambio y que añaden complejidad a la implementación de políticas diferenciadas, sean éstas compensatorias, de discriminación positiva o, en un sentido más amplio, acciones afirmativas. Entre las características de la escuela que añaden complejidad a las que son propias de la población escolar (bajos niveles de ingreso autónomo y bajo capital educativo del hogar, ausencia de modelos de rol positivos en el entorno próximo, altas tasas de abandono y repetición escolar, entre otros), se debe mencionar tres: a) incapacidad o baja capacidad institucional para construir un relato que permita comprender la trayectoria de fracaso y la situación actual como un resultado que se explica en buena parte por la misma escuela y no por causas externas; b) baja capacidad institucional para transformar ese relato en un impulso colectivo al cambio, esto es, en un proyecto de cambio que reconozca el problema y que también valore lo positivo; c) déficit de institucionalidad o de niveles mínimos de funcionamiento regular.

[37] Véanse, por ejemplo, las diversas experiencias relatadas y comentadas en Juan E. García-Huidobro (ed.), *Escuelas de calidad en condiciones de pobreza,* Santiago, Universidad Alberto Hurtado/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en cooperación con UNICEF y UNESCO, 2004.

Todo lo anterior genera o consolida una biografía institucional fundada en la baja capacidad de auto-análisis y la desesperanza como rasgo predominante: no espera mucho de los alumnos, no espera mucho de sí misma y, aunque lo reciba, en definitiva no espera mucho del apoyo estatal, acaso porque advierte que ese apoyo llega con una mirada crítica, castigadora, centrada en el problema omitiendo el potencial de una comprensión apreciativa de la escuela.

En situaciones de emergencia y ruptura del orden social, de desintegración y anomia completa, es inviable pensar en políticas para contextos "normales". Con todo, la mayoría de los contextos de pobreza y vulnerabilidad, esto es, donde hay situaciones de gran complejidad y grados relativos de desintegración, admiten abordajes de políticas susceptibles de generalización, lo cual no implica estandarización. Las políticas que se propongan influir allí deben reconocer esa complejidad y propiciar estrategias que articulen contención, acompañamiento, incentivos, recursos, interpelación y presión. Se trata de políticas que, para ser efectivas, deben ser afectivas, apreciando y afianzando lo positivo que se detecte en la escuela y proponiendo asesoramiento y opciones para analizar y mejorar aquellas prácticas que se debe reemplazar o modificar. En tal sentido, son políticas que deben trabajar con la escuela toda y que requieren tiempo, paciencia y sistematicidad para lograr sus objetivos.

El centro debe ser la escuela. Aunque ello no implica descuidar su contexto: es decir, se requieren incentivos para generar redes locales que activen los recursos disponibles y habiliten las condiciones para que la comunidad se comprometa con la escuela. La clave está en que la política active la comunidad en función de resultados de aprendizaje (en su sentido amplio), de modo que el mensaje desde afuera de la escuela (a las familias o adultos responsables) reafirme que la escuela es importante para el niño. Y, en esta misma sintonía, las políticas sociales deberían permitir a la comunidad ver los significados de la educación y la escuela.

Por otra parte, estas políticas focalizadas en escuelas que obtienen bajos resultados pueden ser complementadas con otras dirigidas a reconocer y premiar simbólicamente a las escuelas y docentes que, en los mismos contextos de las anteriores, se esfuerzan y consiguen buenos resultados.

La ruta de la mejora como fin en sí misma[38]

La crítica actual a las políticas de gestión, liderazgo y pedagogía en boga apunta sobre todo a su exacerbación de ciertos aspectos que algunos han llamado

[38] Esta sección se basa parcialmente en Navarro (2007).

"eficientismo", "gerencialismo" y "didactismo", respectivamente. De una parte, la saturación de planes de mejoramiento de los procesos de gestión institucional y la promoción del director como un gerente, situaron estas políticas en el centro de las preocupaciones de directivos y docentes, olvidando que la gestión escolar está al servicio de la pedagogía o como si aquélla entrara en tensión con la pedagogía. De la otra, las iniciativas centradas en el modelamiento de las prácticas de enseñanza en el aula asumen frecuentemente a los docentes como técnicos llamados a implementar y operar los modos de enseñar que otros han diseñado, por lo general muy lejos de las escuelas y las aulas donde esas soluciones debieran funcionar con éxito.

Como se mencionó en páginas previas, las políticas de gestión escolar se construyeron sobre el supuesto de que es posible condensar las buenas prácticas de dirección escolar y los aprendizajes de la investigación sobre eficacia escolar en modelos, estándares y marcos de calidad. Del mismo modo, las políticas de implementación curricular apostaron a que la didáctica tiene cierta independencia del contexto en que se aplica, esto es, que las claves para hacer una buena clase y lograr aprendizajes son aplicables a la mayoría de los alumnos y escenarios.

Lo anterior, aun reconociendo su utilidad en tanto referente de políticas de formación de docentes y directores, así como de acompañamiento a las escuelas, implica algunos problemas. En principio, buena parte de las iniciativas y políticas fundadas en modelos de calidad de la gestión y de la enseñanza, tiene implícito el riesgo de la simplificación, tanto de la institución escolar como de su mejora. El riesgo de simplificación surge porque todo modelo visibiliza o destaca algunas dimensiones y, a la vez, oculta o subestima otras,[39] sea porque pretende focalizar la atención en ciertos aspectos de la "realidad" que intenta modelar o porque esa "realidad" es más compleja y multivariada de lo que parece y, simplemente, no admite reducciones formales.[40] En general, lo que se

[39] Este rasgo ha sido utilizado por el Premio Malcolm Balridge de Educación para enfatizar anualmente el desarrollo de algunas dimensiones de gestión, asignándoles mayor puntaje. Por ejemplo, en la versión de 2008 se releva la importancia de comenzar la revisión institucional por el análisis del perfil de la organización educativa, esto es, el ambiente, las relaciones y los desafíos organizacionales. Asimismo, en el área "Liderazgo", aparecen destacados conceptos como "responsabilidad social", "gobernanza", y "comportamiento ético" de la organización (véase <http://www.quality.nist.gov/Education_Criteria.htm>).

[40] Hay que admitir, no obstante, que estas formalizaciones tienen un valor en tanto marco conceptual para analizar la realidad o la experiencia escolar y, precisamente, ampliar la comprensión de la misma.

advierte en las políticas de gestión escolar basadas en planes de mejoramiento, tanto como en las políticas de apoyo a la implementación curricular en aula, es una comprensión de "causa-efecto" donde la intervención de ciertas variables independientes (o de proceso) debiera producir ciertos resultados (variable dependiente).

La clave, por tanto, está en el "tratamiento". Sin embargo, es precisamente este paso el que no se "controla" ni se "apoya" en la implementación de los planes de mejora de la gestión porque, en los países donde se ha impulsado estas políticas de calidad de la gestión, el énfasis suele estar en la promoción y el acompañamiento a la autoevaluación y en la formulación de planes de mejora.[41] Pero después el plan se debe implementar y es en esta etapa cuando las escuelas suelen hallarse sin acompañamiento sostenido. Visto así, se observa una reducción operativa del ciclo de mejora a los procesos de diagnóstico (autoevaluación) y definición de prioridades (plan) que más tarde serán evaluadas (cuenta pública), lo cual sugiere que el circuito de mejora tiene un eslabón roto.

En el caso de las políticas de apoyo a la enseñanza, la situación no es muy distinta. Cuando existen, el acompañamiento es insuficiente e indirecto (rara vez es en el aula y en la escuela) porque hay una sobrevaloración de la capacidad persuasiva del agente de apoyo y de la potencia transformativa del dispositivo didáctico, junto con una errada estimación de los tiempos de estudio del docente beneficiado y de su disposición al cambio de sus prácticas.

Sin una plataforma efectiva y estable de relaciones entre actores, apoyos y recursos territoriales para la mejora, la escuela finalmente está sola en su intento y así es casi imposible asegurar la sustentabilidad del cambio (en el evento que lo hubiere). Los actores implicados (directivos, supervisores, administradores, redes locales, instituciones de asistencia técnica) siguen operando en forma compartimentada y no se advierte un esfuerzo suficiente para activar esta estructura de recursos y oportunidades para el mejoramiento de la gestión y de los aprendizajes.

Similar reducción de la complejidad de la experiencia escolar se aprecia en la comprensión de la mejora de la gestión escolar. Se piensa, por ejemplo, que

- la calidad de la gestión tiene muchas caras, pero es finalmente reconocible por los directivos escolares (es decir, la calidad se puede lograr implementando diversos dispositivos o mecanismos de gestión que en definitiva convergen en las áreas y dimensiones del modelo de calidad de la gestión escolar);

[41] Lógica compartida por las experiencias chilena y colombiana.

- la calidad de la gestión se basa en la capacidad de auto-análisis y sistematización de buenas prácticas susceptibles de estandarización (esto es, para mejorar la calidad se debe primero reconocer la situación actual de las prácticas de gestión del establecimiento y luego diseñar su mejora, avance que se concentra en la instalación de dispositivos de gestión);
- la gestión escolar se puede cualificar con planes de mejoramiento (esto es, con innovaciones que en una fase posterior debieran incorporarse a la gestión cotidiana del establecimiento); y
- los cambios por implementar son de similar naturaleza (a saber, parten por la gestión escolar y se basan en los puntos anteriores).

Todo lo dicho, sin embargo, entra en tensión con la realidad escolar: es evidente que no todas las escuelas son iguales y que, por tanto, no hay un piso o punto de partida equivalente. Se puede argumentar que establecer esta diferencia de puntos de partida es precisamente el objetivo de la autoevaluación, puesto que es claro que el mejoramiento de la gestión escolar supone que antes se haya precisado el nivel de madurez institucional del establecimiento para luego decidir el foco y la estrategia de abordaje estructural y/o de mejora. Sin embargo, por lo general ello resulta parcial por dos razones:

a) Para establecer este piso, se requiere una definición nacional acerca de cuáles son los mínimos de institucionalidad escolar necesarios para que haya una educación con expectativas razonables de éxito. Pero este umbral no necesariamente ha sido garantizado por los Estados ni menos aún satisfecho por todos los establecimientos educativos donde se implementan las políticas de gestión escolar, pese a que la misma noción de "aseguramiento" [42] supone "pisos" o "zócalos" de calidad.

b) Junto con esta dimensión objetiva de los mínimos de institucionalidad, se hace imprescindible considerar la dimensión subjetiva o simbólica de esos mínimos. Estos factores "blandos" aluden a las creencias de los directivos y docentes de un establecimiento y, desde ahí, a su capacidad para generar una narrativa o relato de lo que "les pasó" y de "cómo llegaron" a la situación actual de gestión (esto es, que les permite salir del *ensimismamiento* y

[42] El aseguramiento de la gestión es una corriente prestada del mundo del *managment* que sostiene la necesidad de asegurar preventivamente mínimos o pisos de calidad, donde lo importante es encontrar las causas de los problemas y abordarlas, generando soluciones de gestión que debieran estandarizarse para evitar errores futuros. Una descripción general del aseguramiento de la calidad como enfoque de gestión de la misma se puede revisar en Moreno-Luzón *et al.* (2001), *Gestión de calidad y diseño de las organizaciones,* Madrid, Prentice-Hall.

tomar distancia de sí mismos para comprender la situación que experimentan). Este factor es un pre-requisito para activar una capacidad simbólica de mayor complejidad: la capacidad de *mirar hacia delante*, de soñar y creer en la posibilidad de cambio o, más llanamente, de formular y emprender un proyecto.

Dada la heterogeneidad de los territorios y contextos, es evidente que no es posible asumir esta base objetiva de igualdad de capacidades y recursos en la gestión escolar. Asimismo, como la dimensión subjetiva del cambio es de suyo resbalosa, es altamente probable que el tipo y flujo del cambio[43] necesario en un establecimiento sea distinto según cada caso: algunos requieren verdaderas reestructuraciones que parten por el logro de cierta normalidad o estabilización institucional; otros precisan ante todo apoyo y recursos para construir ese relato o narrativa institucional que luego gatilla la generación de un proyecto en el que todos crean; y otros ya están en condiciones de ocuparse de focos específicos de perfeccionamiento de sus procesos y resultados.

Por tanto, no todos requieren seguir el mismo proceso ni los mismos recursos o apoyos. Si se insiste en una única estrategia (por ejemplo, "autoevaluación-plan de mejora-cuenta pública" para la mejora de la gestión; mediciones frecuentes, "guías de aprendizaje" y "unidades didácticas" para la enseñanza), casi con seguridad se llegará al punto donde la misma solución será el problema. Solución que, de paso, podría reforzar la tendencia a la culpabilización de los actores escolares como responsables e incapaces de mejorar, pese a las oportunidades provistas.[44]

[43] Incluso esta distinción sobre el tipo de cambio puede resultar parcial en tanto asume que el cambio *necesario* es *primero* institucional. Con seguridad, si se pregunta a los actores escolares qué es lo que gatilla un cambio en la calidad de la gestión, las respuestas serán tan heterogéneas como heterogéneas sean las creencias y concepciones del cambio para esos actores.

[44] Esta culpabilización surge como efecto del siguiente proceso: a) la escuela y los docentes son impulsados a autoevaluarse sobre la premisa de que se cuenta con la capacidad de *interrogar-se*; b) después, ambos son apoyados en la formulación de un plan de mejora o de nuevos dispositivos didácticos asumiendo que cuenta con la capacidad de *proyectar-se;* y c) finalmente, es alentada a implementar este plan o dispositivo con *autonomía* y luego cumplir metas y dar cuenta pública del logro de éstas, presumiendo que cuenta con las *capacidades y recursos materiales y simbólicos* para este desafío. Pero la verificación o el desarrollo de estas premisas esenciales (es decir, la habilitación objetiva y subjetiva para el cambio y la mejora) no suele formar parte del proceso o ciclo de mejora. La culpabilización, en consecuencia, emerge porque se "privatiza" (es decir, se deposita en los actores escolares) la responsabilidad de la mejora, bajo la convicción de que desde la política se han provisto recursos y oportunidades suficientes para conseguir lo esperado y, como se dijo, se constata la incapacidad del establecimiento para alcanzar las metas que el mismo establecimiento se impuso.

Por todo lo anterior, las políticas de gestión e implementación curricular basadas en estándares, modelos de calidad y dispositivos de eficiencia presuntamente probada, arriesgan ser considerados una suerte de "utopía" cuyas premisas sean consideradas más "reales" que la propia "realidad" y donde las fallas observadas en la gestión y la enseñanza son entendidas como concreciones imperfectas de la utopía y no como una evidencia de que tal vez debieran ser revisados los supuestos del modelo respectivo y la teoría de cambio subyacente en la política. El problema de efectividad de las políticas de gestión y currículum, en esta hipótesis, no sería de implementación ni de comprensión de los significados; sería de su capacidad para construir significados compartidos de la experiencia cotidiana de gestión escolar y de la práctica de los docentes en el aula.

Al respecto, cuatro argumentos adicionales:

a) Fullan (2001) ha mostrado que un cambio real es siempre una experiencia personal y colectiva caracterizada por la ambivalencia y la incertidumbre; asimismo, acuñó la expresión "falsa claridad" para señalar la situación en que la gente *piensa* que ha cambiado, pero en la realidad sólo ha asimilado los aspectos más superficiales de la nueva práctica. Si se espera un cambio profundo, agrega, se requiere una estrategia que reconozca la naturaleza multidimensional del cambio, esto es, que incluya nuevos recursos y materiales, que introduzca nuevos enfoques y estrategias y que incorpore acciones orientadas a alterar las creencias o los pre-supuestos de las personas. Asimismo, estas personas construyen el significado del cambio a partir del lugar que habitan, esto es, desde su cultura de pertenencia y en función de su incidencia sobre el mundo de la vida en que participa: son estos significados los que conforman la "estructura de acogida" del cambio posible (Gather, 2000).

b) Watzlawick *et al.* (2003), en una línea complementaria, advierten que recurrir una y otra vez a la misma forma de resolver un problema no es malo en sí mismo (de hecho, las rutinas son muy necesarias y eficientes porque son soluciones "probadas" ante problemas recurrentes o cotidianos); pero estas soluciones pueden convertirse en terribles simplificaciones si no se acepta que las circunstancias cambian y que las soluciones deben cambiar con ellas.

c) El límite de la mejora de la enseñanza y la gestión escolar está en las capacidades de los docentes y directivos y la cultura escolar. Los grados de autonomía administrativa y pedagógica que desde las políticas se promuevan para la escuela, dependerán en definitiva de las capacidades.

d) A su vez, estándares e instrumentos análogos pueden ser elementos interesantes, pero su foco no puede ser únicamente regular desempeños, construir

y alimentar indicadores y evaluaciones. Tienen que situarse en un marco de buenas relaciones humanas que se han construido en una comunidad escolar; tienen que ser oportunidades para enseñar, reflexionar y nutrir una conversación colectiva. Entendidas de este modo, las evaluaciones y los espacios de reflexión compartida, en tanto alteran o inciden en las disposiciones individuales, pueden ser políticas de subjetividad. Sin embargo, para ser eficaces, tienen que situarse en la escuela. Es decir, el lugar de la reflexión para la mejora es el mismo donde ocurre la práctica: si los esfuerzos y la inversión se ponen dentro de la escuela, la distancia entre el cambio y el efecto se acorta.

La relación "docente-escuela-sistema educativo": las políticas de matriz y síntesis

Una educación inclusiva es una educación justa y de calidad para todos. Esta afirmación de carácter general es, por cierto, de aceptación amplia y casi indiscutida. Sin embargo, su consecución suele verse bloqueada por factores diversos, muchos de los cuales exceden el ámbito pedagógico y educativo (el lugar donde la corriente eficientista de la educación pretende resolver la calidad de sus procesos y resultados), e incluso el político-público (el espacio de los gobiernos y de la deliberación democrática de las soluciones e ideas de mejora que es posible implementar en pos de objetivos compartidos) para finalmente anidar al interior de los hogares y de los individuos.

Una comprensión compartida de lo anterior entre todos los actores del sistema escolar debe traducirse en una agenda de políticas consistente. Dicho de otra forma, asumir que la educación juega un papel estratégico en la construcción de una sociedad justa e igualitaria puede exigir estructurar el sistema escolar y traducir tales orientaciones en regulaciones, prácticas y roles igualmente coherentes.

Al respecto, la relación "docente-escuela-sistema escolar", esto es, la relación que condensa y atraviesa longitudinalmente las políticas de gestión y pedagogía en la escuela, requiere acuerdos y orientaciones sobre al menos los siguientes puntos:

a) el sentido de la justicia en educación y el rol del Estado en ella;
b) las políticas que se proponen hacer explícito dicho sentido, en particular aquellas referidas al currículum y la evaluación;
c) los criterios para asegurar consistencia vertical y horizontal en la trayectoria escolar;
d) las expectativas puestas en las políticas pedagógicas y de gestión escolar.

Los sentidos de la justicia en educación, el Estado, la política y los límites de la pedagogía

La educación ha sido tal vez la principal agencia social encargada de proveer las oportunidades necesarias para el desarrollo de las capacidades individuales en niños y jóvenes, que posibilitan el aprovechamiento de las oportunidades sociales. Antes se entendió este desafío como asegurar el acceso, hoy la demanda es más exigente: la escuela debe producir resultados iguales en las competencias de base. La escuela es, por lo mismo, la principal productora de inclusión social futura. Pero es evidente que en buena parte de América Latina la promesa sigue incumplida. En estos casos, la educación se niega a sí misma cada vez que se muestra incapaz de generar aprendizajes socialmente relevantes y, por el contrario, se afana en reproducir y hasta producir nuevas desigualdades.

Para avanzar hacia una escuela inclusiva y justa, la educación debe ser concebida como un bien público y el sistema escolar como un instrumento que tiene la sociedad para promover una medida de lo común,[45] lo de todos.

Una de las formas esenciales de concretar lo común es a través del currículum, esto es, los contenidos que se espera que los estudiantes aprendan. En efecto, el currículum, en tanto selección de contenidos culturalmente relevantes, tiene un rol insustituible en la generación de sentidos sobre lo justo, lo común y lo diferente, lo legítimo y lo inaceptable. La pedagogía y la gestión escolar, a su vez, son herramientas que pueden reafirmar dichos sentidos o señalar su fragilidad en lo cotidiano. Por lo mismo, cuando se construye o se insiste oblicuamente en preservar un sistema escolar sobre bases de desigualdad,[46] no es posible solucionar sus problemas sólo con pedagogía, porque la buena educación, en definitiva, es un lugar de encuentro de voluntades, de afectos y subjetividades positivas. Pero la persistente desigualdad genera lo contrario. Dicho de otra forma, en contextos de alta fragmentación y desigualdad social, la pedagogía no alcanza.

[45] Pero lo público no se agota en el apego a lo común. Que la educación asegure el acceso a un mundo y a un lenguaje común, no basta para decir que se tiene un sistema público de educación. Un currículum nacional, textos comunes, exámenes nacionales, normas de aseguramiento de la calidad de la oferta y de la docencia, y la provisión estatal de financiamiento, son elementos necesarios de un sistema de educación pública. Sin embargo, si persisten medidas que debilitan la gratuidad y posibilitan el cobro a las familias o la selección de alumnos, todo el andamiaje previo tambalea.

[46] Como certeramente rescata Agostini (2008), al discutir las complejidades de una reforma tributaria, los grupos de interés buscan privilegios y la discusión no es sólo técnica ni desinteresada. Para graficarlo cita a Pearlman (1998): “durante los fines de semana, los líderes políticos hablan de justicia y equidad pero, en la semana laboral, el proceso legislativo produce desigualdad”.

Una educación justa, esto es, dotada de los criterios y herramientas de igualdad y diferencia para asegurar una educación de calidad para todos, supone una acción estatal simultánea: políticas universales que influyan en el conjunto de los establecimientos educativos y políticas diferenciadas que impacten con más fuerza en los grupos y contextos más vulnerables en términos socio-educativos. Al respecto, en la mayoría de los países, el Estado invierte significativamente más y tiene una acción más decidida y más afirmativa en el segmento que está en situación de pobreza y riesgo de exclusión. Sin embargo, el problema aquí es que la respuesta del Estado apenas se empeña en proveer mínimos y, además, tiende a armonizar con la capacidad de presión y exigencia de la comunidad: así, si esta última es débil, la respuesta estatal es igualmente frágil. Por lo mismo, un primer esfuerzo es mejorar la propia respuesta del Estado y mostrar que una buena escuela pública es también posible en todos los escenarios.

Un segundo paso es revisar el sentido, el alcance y la responsabilidad de la acción estatal. Con demasiada frecuencia, en contextos de pobreza, pareciera que la política asume una creencia según la cual la escuela pública es una escuela pobre con una educación pobre para pobres. El Estado construye a los pobres como desiguales cada vez que sólo provee recursos, capacidades u oportunidades mínimas para los pobres. Se trata de un significado que sólo acentúa la inequidad y que, por lo mismo, exige ser redefinido. Como enfatizara un entrevistado chileno, en el caso de educación, por lo menos, este intento implica necesariamente llevar los consensos en materias de contenidos mínimos y logro de aprendizajes de base a un acuerdo nacional y una expresión legal y procedimental que sea comprensiva y evidente para los titulares del derecho a la educación, donde sea posible –primero– hacer explícito el reclamo cuando éste no sea cumplido y –segundo– que, de forma individual o colectiva, ello dé curso institucional a alguna prestación que revierta o repare esa falta de resultados.

Los saberes de base y las evaluaciones nacionales

Nada es más peligroso que una idea,
cuando se tiene sólo una.[47]

Currículum y evaluación son dos caras de una misma moneda. El currículum es aquella selección cultural que la sociedad estima esencial para preservar sus tradiciones y continuidad. En una lectura más crítica, es la comprensión del mundo o cosmovisión que los grupos dominantes imponen a las nuevas generaciones precisamente porque controlan los mecanismos de

[47] Alain (1938), en E. Lahera (2008).

producción y selección cultural, y porque definen los códigos y categorías que posibilitan dicha selección y que la misma sea considerada legítima.

Respecto del currículum en tanto selección transmitida en la escuela, la tensión central está en lo común (lo nacional) y lo singular (lo local). Cualquier currículum contiene y activa una interpretación del mundo dominante, de donde todos los niños y jóvenes parten, pero que en la escuela debe ser enseñada de tal modo que permita que luego cada uno adopte la propia. Esta es la clave de unidad nacional: no se trata, por tanto, de convenir un conjunto de saberes mínimos; se trata de convenir un núcleo o *corpus* de saberes que sea flexible y que deje lugar a la adaptación y la imaginación pedagógica local.[48]

Hay relativo consenso respecto de qué enseñar en la escuela. Sigue vigente la necesidad de enseñar a aprender más que enseñar contenidos,[49] lo cual implica desarrollar la flexibilidad y la creatividad cognitiva. También se debe incluir una alfabetización efectiva, esto es, una compresión profunda de los lenguajes que abren posibilidades de comprensión del mundo (lengua materna, matemática, lengua extranjera). Se requiere además el desarrollo de la capacidad para manejar información, para saber ubicarse en el medio local y global, porque es esa capacidad de entender el entorno en que cada uno se mueve, la que permite tener y ejercer su ciudadanía. Son precisas también habilidades sociales[50] y todas las competencias denominadas "generales", porque los puestos laborales y la promoción social se juegan más en estas capacidades o habilidades más blandas que en el conocimiento obtenido de la escolarización.

La evaluación, por otra parte, es el dispositivo institucional que permite verificar si los procesos de reproducción cultural activados en la escuela están siendo eficaces o no. Consecuentemente, un sistema nacional de evaluación es, en lo sustantivo, un dispositivo que, por un lado, regula y ordena el funcionamiento del sistema escolar y, por otro, analiza y establece cuál es el grado

[48] De aquí surge el espacio para la interculturalidad, por ejemplo. Pero si se adopta un currículum intercultural, lo debe ser para todos, esto es, no sólo para los diferentes (etnias).

[49] Lo que no quiere decir que no haya contenidos específicos, porque dicho aprender debe anclar en algo. Incluso más: cada "algo" parece requerir modos de (des)aprender distintos.

[50] En caso todos los países latinoamericanos, las escuelas públicas están socialmente segregadas, lo cual aumenta la homogeneidad intra-escuela y reduce la posibilidad de interacción con personas diferentes. Pero aun en esa escasa diversidad, hay posiciones e intereses distintos, cuya expresión será efectiva siempre que los actores hayan tenido oportunidades de desarrollar su capacidad de dialogar. Al respecto, la escuela tiene que fomentar espacios para esa generación de habilidades interpersonales, necesarias para la resolución de conflictos, la negociación de ideas, el trabajo en equipo y el ejercicio de la tolerancia y el respeto de la diversidad.

de concreción y despliegue de las competencias que se espera desarrollar en todos los estudiantes.

La función disciplinadora de la evaluación se aprecia con nitidez en el momento de resolver la tensión entre metas e intenciones educativas nacionales e intereses y particularidades locales. Por lo general, el dilema es resuelto a favor de lo nacional, argumentando que así se garantiza la igualdad y la cohesión cuya búsqueda es, precisamente, el sustento político de la segunda función de la evaluación. En efecto, los sistemas nacionales de evaluación de la calidad pueden ejercer un efecto regulador e inhibitorio sobre los intereses y particularidades de grupos minoritarios y etnias. Pero, cuando las comunidades tienen identidades fuertes (como en el caso de las etnias), la decisión a favor de lo común (lo nacional) puede ser violenta y discriminatoria porque subestima la importancia de lo diverso (lo particular) en comunidades que tienen sus propios contenidos culturales (que, de paso, pueden ser considerados "saberes de base" para los integrantes de esas comunidades). Luego, si se defiende un sistema escolar inclusivo, tiene poco sentido abrir espacios para las adaptaciones locales, si a la hora de evaluar aprendizajes se privilegia el marco nacional que incluso puede violentar lo local. Una vez más, lo que se reclama es la organicidad de las políticas.

La consistencia en la trayectoria escolar o el desafío de la articulación

La trayectoria escolar es el itinerario o "continuo" que cada estudiante recorre desde su entrada hasta su egreso del sistema escolar. En tanto itinerario, la definición de esa trayectoria debe marcar los hitos y señalar las rutas y salidas alternativas, favoreciendo una mirada progresiva de la experiencia escolar y, específicamente, del proceso de aprendizaje, es decir, de la adquisición/construcción de las competencias asociadas a los diferentes niveles de la escolaridad. La definición de una trayectoria aporta criterios para dar fluidez y continuidad a las estrategias desplegadas en la escuela y para organizar los recursos y asegurar las oportunidades de aprendizaje en cada nivel escolar y entre los ciclos y subciclos escolares. Y, en el caso de la educación secundaria, también se espera que ayude a definir recorridos específicos asociados a las distintas modalidades u opciones de formación diferenciada. Uno de los aspectos organizacionales que más incide en la consistencia y la efectividad de una trayectoria es la solidez de las articulaciones del sistema escolar, sea entre los niveles o modalidades escolares, sea entre los sectores o espacios curriculares, sea al interior del establecimiento. Básicamente, se puede distinguir tres dimensiones centrales de articulación: el currículum, la enseñanza y la organización y gestión escolar.

La articulación curricular es analizada vertical y horizontalmente. En el primer caso, los denominados "*mapas de progreso*"[51] constituyen una herramienta útil en tanto operacionalizan la idea de un *continuo incremental* en el proceso de aprendizaje desde la educación preescolar hasta la educación secundaria. Los aprendizajes se ordenan y gradúan longitudinalmente en complejidad creciente, sobre el supuesto de la acumulación y anclaje de unos con otros. Con el apoyo y los recursos adecuados, las instituciones escolares y los docentes pueden reconocer el nivel de progreso de los aprendizajes en una secuencia que permite anticipar logros y metas por alcanzar, y tomar las decisiones curriculares y de gestión de la enseñanza que reconozca la diversidad de ritmos y estilos de aprendizaje de los alumnos. En el segundo caso, la articulación horizontal alude más a la necesaria coordinación entre docentes que imparten diversas asignaturas en cursos del mismo nivel. Se trata, por tanto, de un desafío de gestión de la enseñanza que consiste en diseñar e implementar dispositivos de planificación, control y análisis curricular, sobre la base de espacios de trabajo conjunto entre los docentes para planificar y monitorear el avance de la enseñanza y tomar decisiones que consideren tanto la naturaleza propia de cada disciplina o contenido, como las características de los estudiantes con quienes se trabaja.

Articulación vertical y horizontal se nutren recíprocamente. Las políticas de bisagra entre los niveles de educación inicial y educación básica, por ejemplo, estimulan el diálogo entre docentes de ambos niveles favoreciendo el pasaje del niño desde un nivel hacia otro. Prácticas tan simples como la elaboración de un informe de los aprendizajes y características del niño por parte de la educadora de párvulos, que luego es compartido con el docente de primer año básico, generan un efecto de integración.[52]

Con todo, en algún punto del trayecto, esta sinergia se rompe. De modo progresivo, la articulación es reemplazada por la insularidad: conforme se avanza hacia la enseñanza secundaria, se profundiza la fragmentación del currículum y también de la experiencia escolar. De esta forma, la paradoja es que mientras más se escala, más compleja se hace la enseñanza; y mientras más

[51] Consultar, por ejemplo, la experiencia chilena en <www.simce.cl>

[52] Al interior del nivel inicial o preescolar, a su vez, es conocido su énfasis en definiciones y prácticas de integración: el trabajo en sala, en rincones, la apertura a los intereses del niño, el tamaño del curso y del centro educativo, las actividades basadas en juegos y el protagonismo de los niños, la implicación de la familia, etc., son modos de hacer síntesis, de mejorar la consistencia escolar y de atender la diversidad de capacidades y necesidades de aprendizaje.

necesaria resulta la articulación y la consistencia en el sistema escolar, más inflexibles se muestran los actores, las estructuras y los procesos.

Por otro lado, la consistencia entre sentidos, reglas, estructura, recursos, actores y procesos de gestión es también un factor que puede condicionar la fluidez de la trayectoria y experiencia escolar.

La cuestión de los sentidos de la educación y de la razón de ser de la escuela ha sido planteada en páginas anteriores. Se puede agregar que, en lo que refiere a la trayectoria escolar, lo sustantivo está en la traducción de los sentidos nacionales en principios operativos locales, esto es, en criterios que posibiliten a los actores compartir una orientación y un modo de operar. Si directivos y docentes comprenden que cada escuela cumple su rol social y político en la medida en que logra aprendizajes relevantes y no renuncia a la exigencia de profesionalización y mejoramiento fundada en la reflexión crítica de sus propias prácticas y creencias, entonces es más probable que la escuela sea justa e inclusiva.

Una escuela justa es ciertamente una escuela que suscribe y se moviliza tras la demanda política por una educación justa y de calidad para todos, pero que se ocupa de aquello que otras instituciones sociales no pueden hacer, a saber, generar las condiciones y oportunidades de aprendizaje de aquellos contenidos culturales que la sociedad ha definido como pertinentes y relevantes. Otra vez: la función primaria y esencial de la escuela es mejorar su productividad en aprendizajes y ciudadanía, lo cual la obliga a poner su foco en la enseñanza y la creación de una comunidad escolar. Las reglas, los recursos, las estructuras y los procesos que acometa, deben alinearse en estricta coherencia con esta misión esencial. Consecuentemente, las regulaciones y los recursos nacionales deberían ser examinados desde su consistencia con esta doble demanda (los sentidos de la educación y la misión de la escuela) y establecer si las normas y los criterios de administración de los sistemas escolares son o no adecuados según su contribución. Regulaciones u orientaciones nacionales que ahogan la autonomía escolar o que abandonan la escuela a su suerte son incompatibles con esta doble demanda. Evidentemente, recursos y capacidades insuficientes o distribuidos con criterios parciales tampoco dan cuenta del desafío.

El eje de las políticas actuales: ¿gestión de qué?

En el contexto antes esbozado, un foco de política que ha caracterizado las reformas latinoamericanas es la descentralización y la promoción de la autonomía de los establecimientos. Como es sabido, la experiencia latinoamericana es diversa y no concluyente: bajo el rótulo de las políticas de descentración y autonomía, durante la década de 1990, las iniciativas de

traspaso de las responsabilidades y/o decisiones sobre materias financieras, administrativas y pedagógicas desde el centro hacia el nivel local y las escuelas, formaron parte de muchas reformas.[53]

En la década actual, se ha producido una mixtura entre aquellas políticas de reducción o reestructuración del Estado propias de las reformas de los años noventa (descentralización y autonomía), con nuevas políticas pro-mercado o de inclusión de elementos propios de un (cuasi)mercado educativo (libre elección, presión a las escuelas y docentes, competencia, incentivos, subsidios, estándares, etcétera).

En este contexto, el Estado aparece de modo distinto. Para algunos, se desresponsabiliza y abandona las escuelas porque sólo dice lo que se espera sin comprometerse directamente en los procesos para alcanzar lo deseado. En contrapunto, otros sostienen que sólo se trata de un nuevo énfasis y de nuevos modos de concreción de la acción estatal, pero que el Estado sigue presente. Para un tercer grupo, en una visión descentralizada del sistema escolar, la disyuntiva es falsa: se trata de opciones e instrumentos compatibles en un modelo de gestión de políticas flexibles que combina la formulación de metas, la evaluación del logro y la presión para su cumplimiento, con recursos y apoyo desde el centro, y donde el nivel escolar y local es estimulado para el desarrollo de capacidades de gestión de iniciativas que reconocen el contexto, responden a sus propios requerimientos y que, a la vez, son susceptibles de empalme con las intenciones educativas nacionales y pueden ser objeto de evaluación desde el nivel central.

En este esquema, el empoderamiento de las familias aparece como un factor estratégico en el mejoramiento educativo. Si las familias están implicadas en la marcha escolar, es posible que exijan conocer sus resultados y demanden rendición de cuentas. Los sistemas nacionales de evaluación proveen la información básica a las familias para exigir e impulsar a directivos y docentes respecto de un mejor desempeño en un *vis a vis* que gradualmente ha sustituido la tradicional relación entre familia y escuela.

Sin embargo, aunque la tendencia a favor es marcada, la eficacia de las políticas de descentralización fundadas en "metas + estándares nacionales + autonomía local", sigue en discusión: los sistemas de transferencias de recursos a nivel local, las decisiones de contratación de docentes, el desarrollo de proyectos de mejoramiento pedagógico, la rendición de cuentas

[53] Una revisión de experiencias se puede consultar en D. Winkler (2004) y V. Espínola (2002).

y la introducción de mecanismos de mercado (entre otras expresiones de estas nuevas políticas de autonomía y descentralización), se han mostrado insuficientes o no alcanzan los resultados esperados.[54] Antes bien, pareciera que las políticas de autonomía y descentralización generan nuevos problemas, cuando no hay un marco regulatorio claro que –junto con garantizar los salarios docentes y dotar a las escuelas de una infraestructura y equipamiento adecuado– provea certezas a los directivos locales y escolares, y a la vez reconozca las condiciones en las que deben operar.

Como afirmó una entrevistada de la Argentina, la autonomía es genuina cuando la escuela puede resolver cuestiones cotidianas contando con los recursos y el apoyo y el respaldo de las políticas estatales. La autonomía escolar se consigue en la práctica y está inscrita en un sistema que, en tanto sistema, supone regularidad y grados importantes de coordinación y diversidad de recursos y estrategias.

Una cuestión distinta es discutir cuánto poder requiere la escuela para funcionar adecuadamente, cuántos recursos, cuánta información y cuánto apoyo. En este marco puede resultar consistente y legítimo avanzar hacia modelos de mayor responsabilidad y presión por mejores resultados, donde estándares, evaluaciones y rendición de cuentas cobran nuevos significados. Estos instrumentos de política proveen buenos espacios de mejora siempre que no se la reduzca a esos instrumentos y espacios.

Dicho de otro modo, los estándares y la evaluación no pueden ser los motores exclusivos del cambio educativo.[55] Es necesario dejar funcionar el sistema escolar y no saturarlo de mediciones que, junto con distraer a docentes y directivos de su foco cotidiano, los asfixian. La gestión y la enseñanza en las escuelas requieren espacios, recursos, tiempo y apoyo; y no siempre los programas nacionales de aseguramiento de la calidad o las iniciativas de modelamiento de prácticas o de apoyo a la implementación curricular son buenos catalizadores.

[54] Véase, por ejemplo, el Informe de Progreso Educativo 2006, PREAL, en <http://www.preal.org/Biblioteca>

[55] El reciente documento de trabajo publicado por Ravela *et al.* (2008) sobre evaluaciones y estándares en América Latina advierte con claridad sobre este punto. Como anotan en la presentación de ese trabajo, "es preciso evitar el simplismo y la ingenuidad con que muchos piensan en la evaluación, lo que genera sistemas mal concebidos y deficientemente implementados y, como consecuencia de ello, efectos perversos para el sistema educativo, malgasto de recursos y descrédito de la evaluación externa entre los docentes".

No obstante, y a la vez, se debe reconocer que la educación es una actividad "opaca", en el sentido de que sus resultados no son directa ni inmediatamente observables. Un buen docente puede apreciar si sus estudiantes están aprendiendo o no y cómo, pero no todos los docentes tienen los mismos criterios de valoración, los cuales suelen estar fuertemente vinculados a su experiencia profesional (Ravela *et al.,* 2008). Este es el espacio de los estándares y las evaluaciones informadas desde éstos: en tanto estándares, proveen una medida homogénea y comparable de lo avanzado desde la perspectiva de las metas e intenciones curriculares nacionales. Ninguna escuela ni docente puede soslayar su responsabilidad social. Es desde aquí donde evaluaciones y estándares pueden ser oportunidades para aprender y mejorar.

Balance tentativo: riesgos de las políticas de pedagogía y gestión escolar en un escenario escolar cada vez más imbricado

Las políticas de pedagogía y gestión escolar han alcanzado un importante grado de especialización, atribuible a una preeminencia de la producción de políticas basada en evidencia empírica o, genéricamente, en investigación educacional. Según esta perspectiva, las políticas deben su efectividad a su capacidad para integrar el conocimiento generado por expertos (lo cual muestra el "qué" de las políticas) y traducirlos en programas e intervenciones educativas (lo cual revela el "cómo" de las mismas).

Este énfasis en la dimensión técnica y procedimental del diseño y la implementación de políticas es hoy notorio y parece tener buenas razones. En lo esencial, se explica por un juicio crítico de las políticas antes implementadas, en tanto éstas no mostraron los resultados ni derivaron en avances educativos de la magnitud esperada por los gobiernos. Las razones de ello serían "de foco", esto es, que las políticas no apuntaban a lo correcto; y "de estrategia", es decir, que incluso pudiendo estar bien diseñadas, fueron mal implementadas. Dicho en breve, los resultados no fueron los esperados porque las capacidades de gestión y gobierno no fueron las indicadas. Hay también razones "evolutivas": de un lado, los sistemas escolares experimentaron transformaciones provocadas por las propias reformas; de otro, la sociedad y el mundo han mutado y es necesario acelerar/revisar las reformas para responder a los nuevos escenarios.

En los países latinoamericanos, las reformas de los años noventa tuvieron un énfasis universalizante, en el sentido que ellas –por la vía del aumento del gasto y la focalización– expandieron las oportunidades educativas de la población escolar más pobre. Sin embargo, y como en toda reforma, trajeron

o visibilizaron también nuevos problemas. Seguramente, los resultados más complejos de estas reformas son el escaso avance en la reducción de brechas en materia de calidad de aprendizajes entre grupos sociales. Aquí, junto con el análisis de la matriz socioestructural de la desigualdad educativa, es necesario revisar los efectos no deseados de algunas de las mismas políticas, por ejemplo, de descentralización y autonomía, de fomento de la competencia y la rendición de cuentas, y de otras tecnologías de privatización o mercantilización del sistema escolar (por ejemplo, el co-pago familiar en escuelas públicas, defendido como una expresión legítima de la voluntad y el esfuerzo familiar de apoyar la educación de los hijos). Al menos, y en nombre de la misma tendencia de políticas basadas en evidencia empírica, se debe extremar la prudencia porque aún no se ha establecido de modo concluyente la inocuidad de estos mecanismos en la segregación educativa y en la profundización de las diferencias de calidad entre escuelas y estudiantes.[56]

Ahora bien, en general se puede postular el reemplazo de las reformas sistémicas que caracterizaron la década pasada (reformas curriculares, reformas del nivel básico y del nivel medio, reformas de la educación rural, etc.) por las reformas dimensionales e intraniveles, esto es, reformas que (sobre la base de la identificación de variables o factores que la investigación ha concluido que son de mayor "peso" o significación en el comportamiento global del objeto-problema que se estudia) se concentran en focos específicos que, en un sentido amplio, son tecnologías que buscan alterar las prácticas de gestión y el ejercicio del liderazgo escolar, la enseñanza de la matemática, lengua materna y ciencias, los modos de evaluar aprendizajes, etc.[57] Como se presume que el foco está bien orientado, la preocupación

[56] Dicho de otra forma, las políticas de calidad no necesariamente son inclusivas o pro-equidad. En educación, las políticas pro-calidad han significado cierto énfasis en acciones o medidas de alcance "universal" como las reformas curriculares, las mediciones educativas nacionales, el mejoramiento de los establecimientos escolares y los salarios docentes o la ampliación del tiempo escolar. Todas estas medidas fueron, por lo general, impulsadas como políticas que mejorarían la calidad de los procesos y resultados educativos. El lugar de las medidas pro-inclusión o pro-equidad, sin embargo, fue de segunda fila y, no pocas veces, se redujo a programas periféricos y compensatorios dirigidos a grupos social y educativamente carenciados o postergados, o cuyas capacidades para implementar las acciones universales fueron diagnosticadas como insuficientes. En tales casos, antes de introducir medidas universales, se impusieron acciones de carácter remedial o nivelador (Navarro, 2006).

[57] Es claro que no se trata de focos nuevos para una reforma escolar. Lo que ha cambiado es la perspectiva desde donde estos objetivos son abordados. Las reformas de la década de 1990 tenían, dado su carácter sistémico, un discurso global de mejora que, en distinto grado, hacía referencia con mayor entusiasmo a la finalidad social y política de las transformaciones

actual de las políticas de gestión y pedagogía se aboca a las condiciones materiales y las modalidades de cumplimiento que debieran favorecer la instalación de las nuevas tecnologías de información y comunicación en las escuelas y docentes.

Todo lo anterior obstaculiza una lectura relacional de las políticas de gestión y pedagogía. Para argumentar esta afirmación es necesario partir de la relación de síntesis "docente-escuela-sistema educativo", a saber, aquella que da cuenta de las políticas matriciales, denominadas así porque comprenden discursos, principios y criterios de acción cuyo efecto irradia al conjunto del sistema escolar.

Al respecto, la orientación dominante en las reformas latinoamericanas se puede caracterizar como técnica-instrumental puesto que, en rigor, ha descuidado la Política (los sentidos o los ideales democráticamente concertados) y ha enfatizado la búsqueda de la excelencia o la calidad traducida pragmáticamente como "hacer (bien) las cosas", de modo que los buenos resultados lleguen por añadidura. Si no llegan, entonces cada cual asume su responsabilidad y rinde cuentas a quien corresponda. Es decir, las políticas han sido desprovistas de buenas razones más allá de los incentivos y consecuencias que las decisiones y los compromisos de cada uno puedan tener.

La crítica inmediata a este enfoque es un halo mercantil y eficientista. Con Escudero (2002) se puede argumentar que el grueso de los discursos actuales sobre calidad de la educación remite con demasiada facilidad a una ideología y lenguajes que son fáciles de identificar en el mundo de la economía y la producción. La educación es concebida como otro lugar donde la lógica de intercambio y la búsqueda de productividad y maximización de beneficios según intereses de cada uno puede ser efectiva.

Ahora bien, esta comprensión de las nuevas reformas puede resultar todavía benévola porque la búsqueda de productividad o más eficiencia es bienvenida, siempre que se provean los recursos, el apoyo y los ajustes organizacionales que favorezcan la eficiencia y la eficacia. Pero, en algunos países, lo que ha primado es la saturación de nuevas demandas sin que hayan variado significativamente las condiciones para asumirlas. Entonces, los docentes hacen lo que alcanzan a hacer. Ante esta situación, como dijera un panelista colombiano, muchos profesores podrían decir que "les quitaron los sentidos y les dejaron las tareas".

Junto con ello, se debe agregar que las relaciones productivas y eficientes, ampliamente enfatizadas por las nuevas políticas de calidad, no son relaciones

impulsadas. Las reformas actuales se argumentan menos desde los sentidos y más desde la búsqueda de efectividad en los procesos y resultados escolares.

siempre obedientes. Dicho de otro modo, las políticas a favor de más y mejores resultados no son necesariamente las políticas de presión y disciplinamiento por la vía de evaluaciones y estándares.

El problema es que esta ola también arrasa con los contenidos y significados propios del mundo educativo. Entonces, el problema también es la falta de conversación sobre lo que se dice. Aunque de suyo la noción de "calidad" como eje vertebrador y horizonte por antonomasia de las políticas en boga es equívoca, pareciera que una parte de las reformas actuales asumen cierta inmanencia o unidimensionalidad en la definición de la misma. Como anota Escudero (2002), la calidad cubre muchos flancos al mismo tiempo: además de lo que promete, sirve como referencia para diagnosticar y devaluar situaciones y realidades que, o no son de calidad, o las tienen con niveles insatisfactorios. Pero poco o nada sensato se puede decir sobre la calidad hasta tanto no se vaya al meollo de algunas cuestiones: qué es lo que se entiende y valora como calidad, qué hay por debajo y por encima de ella, qué se propone y qué se piensa hacer para concretarla, y, desde luego, en quiénes se está pensando como posibles invitados o excluidos al suculento banquete que dice representar (Escudero, 2002).

Gradualmente, sin embargo, se va advirtiendo el riesgo de sobre-simplificación que conlleva esta comprensión de la calidad, como de algún modo lo evidencian las nuevas leyes generales ya aprobadas o en discusión en varios países.[58]

Pues, si los componentes y las relaciones vertebrales que atraviesan el sistema escolar tienen un déficit de sentido, no debe extrañar que las otras relaciones tributarias estén impregnadas de pragmatismo. Así, las políticas del binomio "docente-escuela" (cuyo afán es generar una comunidad profesional de aprendizaje, esto es, un lugar donde se comparten sentidos y donde hay una cultura de revisión y mejora colaborativa de las prácticas docentes) se ven también simplificadas cuando se concibe la escuela como una agencia prestadora de servicios de enseñanza cuyo producto son más y mejores aprendizajes. En la traducción y la instrumentación que las políticas predominantes hacen de la eficiencia o la optimización de procesos y resultados, pareciera que

[58] Para un panorama de la renovación de las leyes generales de educación en América Latina, consultar N. López (2007). Hay que advertir, no obstante, que también cabe leer estas reformulaciones como una búsqueda de más eficiencia, cuya trabazón ahora se explicaría por razones normativas y estructurales. La arquitectura del sistema escolar republicano es ahora incapaz de responder a demandas distintas de aquellas que surgieron en otra temporalidad y en otras coordenadas sociales, económicas y tecnológicas que acompañaron la estructuración de buena parte de los países latinoamericanos.

la hipótesis de mejora es que cada directivo y cada docente deben abandonar antiguas prácticas para adoptar aquellas que la investigación especializada y la literatura comparada sugiere como más efectivas, como si la sola evidencia de su efectividad fuera razón suficiente para el cambio.

Por otro lado, la relación "docente-sistema educativo" se ve particularmente afectada por el predominio de una orientación hacia resultados de las políticas, porque ¿cuáles son los resultados que debe producir un docente?, ¿qué docente los produce? La respuesta no es obvia. Lo que sí parece evidente es que los requerimientos actuales que se le hacen al docente, desde el sistema escolar y la sociedad, están afectando su identidad profesional y obligándolo a una re-socialización para la cual no cuenta con andamiajes. Hay, al menos, tres dimensiones de esta crisis:

a) Tradicionalmente, una parte de la legitimidad del docente remitía a su calidad de portavoz del saber ilustrado que era condensado en contenidos curriculares: hoy dicho conocimiento es inconmensurable y de tal vértigo que resulta imposible una síntesis con cierta perdurabilidad. De allí que la demanda al docente sea más bien proveer a los estudiantes de categorías y estrategias para aprender a (des)aprender, gestionar información y hasta producir conocimiento. Es decir, una parte de la identidad docente basada en la transmisión de certezas y la tradición se ha convertido en una demanda por generar capacidades todavía difusas para gestionar procesos cognitivos.

b) Una segunda expresión se relaciona con su condición de modelo de rol para los estudiantes, cuestión que se fundaba en el prestigio social de la profesión y en su calidad de "profesor del Estado", esto es, su autoridad estaba investida de Estado. Sobre el primer punto, el deterioro o la proletarización de la profesión docente ha devaluado al docente como referente para los estudiantes, quienes advierten fácilmente que la calidad de vida de ese docente no es muy diferente de la de sus familias. Sobre el segundo punto, la redefinición del Estado como entidad que acota su accionar a un rol regulador y subsidiario, también parece tener un efecto erosivo sobre la autoridad docente por cuanto hoy ser parte del aparato estatal es menos valioso.

c) Abona esta devaluación del rol docente la demanda de productividad que plantean las políticas educativas luego de hacer públicos los resultados en pruebas nacionales, sobre-simplificando la comprensión de los mismos y sindicando a los profesores como los responsables de los escasos avances en términos de aprendizajes. El docente, por tanto, es visto socialmente como un actor que no sabe ni hace lo que debe.

En contextos de políticas que promueven una relación familia-docente-escuela, alentando a la primera a asumir un rol de consumidor/comprador de un servicio, la legitimidad docente está supeditada a los grados de satisfacción de la demanda. Ello supone un acercamiento de las fuentes de autoridad: ya no es el Estado (el centro) o el saber ilustrado, ahora es la comunidad escolar (local) con la cual se han convenido expectativas y prácticas pedagógicas. En el extremo, la propuesta pedagógica del docente termina siendo un acuerdo idiosincrásico entre las propias posiciones, las de sus colegas, las de los directivos, alumnos y los padres, todos condensados en la expresión "comunidad escolar". La validez del docente, entonces, ya no es externa ni anterior a él, sino una consecuencia derivada de su propio accionar (Pineau, 2007, en Baquero *et al.*, 2007).

A la vez, como afirma Terigi, la escuela transmite un saber que no produce y, para efectuar dicha transmisión, produce un saber que no es reconocido como tal (Terigi, 2007). Respecto de la primera parte de la afirmación, como es sabido, en la escuela las personas que tienen la responsabilidad de transmitir los saberes científicos a niños y jóvenes no son los científicos que produjeron dicho saber en los distintos campos (físicos, matemáticos, etc.). Quienes enseñan son los docentes que han estudiado el conocimiento producido por otros, y lo imparten en condiciones institucionales pensadas para la transmisión de aquel cuerpo de saberes; condiciones que son evidentemente distintas de las necesarias para producir esos conocimientos. Este ejercicio de traducción fundado en el divorcio o la distancia entre producción/reproducción de saberes, establece reglas propias del funcionamiento de la escuela que, de paso, descontextualizan y recontextualizan aquellos saberes, modificándolos a veces de manera sustantiva. Dicho proceso de acercamiento entre producción (saber disciplinario) y reproducción (saber enseñado) ha sido denominado "transposición didáctica"; pero la distancia, como sostiene Terigi, no es sólo epistémica, es también institucional, es de reglas y funcionamiento. No es difícil inferir que esta separación tiene además efectos en la posición epistémica y en la autoridad social del profesor. Hay aquí una raíz esencial del problema de la legitimidad docente.

Por otro lado, la escuela produce un saber que no es reconocido como tal. El saber de la transmisión escolar del saber o saber pedagógico es tributario de muchos otros. El problema es precisar qué maneras de ser construido y qué criterios de validez tiene tal saber. Las políticas actuales parecen sugerir que la validez del saber pedagógico se verifica (confirma/rechaza) en el aprendizaje que evidencian los alumnos. Si no hay aprendizajes, habrá que dudar de la solidez del saber docente. De allí tal vez la preponderancia que las políticas asignan a la didáctica y la evaluación de los aprendizajes.

De paso se produce un desplazamiento del foco del saber que descentra la relación "profesor-alumno". Cuando se gira la atención desde la enseñanza hacia aprendizaje, la autoridad docente se desdibuja o resignifica, mientras que la persona del niño o joven que aprende se destaca como principal. Así emergen elementos que conforman una nueva pedagogía, entre ellos, la cuestión de las nuevas necesidades educativas especiales (NEE) asociadas al corrimiento del velo de la diversidad y el reconocimiento de la variedad sociocultural que arriba a la escuela con cada estudiante; la necesidad de pensar y acoger la subjetividad del niño y el adolescente (ya no sólo desde una perspectiva psicológica, sino desde la consideración de la identidad y de la experiencia escolar vista desde quienes aprenden) y la aparición de nuevos perfiles y profesionales en la escuela.[59]

Una visión alternativa de los cambios sociales y sus implicancias en el sistema escolar, apreciable en numerosos analistas entrevistados para este estudio y probablemente menos ingenua que la de algunas agencias y organismos multilaterales, lleva de manera inevitable a revisar parte importante de los pilares de la pedagogía y la gestión. En esta comprensión, todas las relaciones del sistema escolar se ven interpeladas. Cabe, por tanto, un examen del optimismo de las políticas de gestión y pedagogía. Un primer argumento se basa en la inevitable revisión del concepto de escuela y su lugar social en contextos de pobreza, marginalidad y exclusión. Allí la escuela se ve enfrentada a la demanda de suplir o acercar a otros servicios asociados a los procesos formativos y de enseñanza: la escuela provee seguridad, confianza y oportunidades de inclusión; es una llave de acceso a los servicios y apoyos sociales que mejoran o fortalecen la estructura de oportunidades de estudiantes y familias. Todo observador de los sistemas escolares advierte la contundencia de esta demanda. Frente a ella, las políticas educacionales tienden a responder con programas compensatorios que operan dentro de la escuela; las políticas sociales, a su vez, tienden a convertir la escuela en la puerta o la ventanilla desde donde se distribuyen ayudas para las familias. Cualquiera sea la modalidad de intervención y apoyo, las políticas tienen que asegurar que los recursos lleguen en el momento oportuno y a quienes corresponden, lo que exige mejorar la coordinación y la intersectorialidad en una visión menos escolar de la educación y más territorial de la escuela.

[59] Y también nuevos problemas, como cuando esta nueva pedagogía se piensa desde contextos de pobreza. Allí, por ejemplo, la tensión/equivalencia entre pobreza y diversidad está presente en el tratamiento de las dificultades de aprendizaje y la comprensión del fracaso escolar (Serra, 2007). De aquí pueden derivar las demandas de una formación docente *ad hoc* a cada uno de estos escenarios, configurando una suerte de pedagogía para y de la pobreza, noción que, sin embargo, conlleva el riesgo de estigmatización de quienes la practican y la reciben.

Un segundo argumento remite a la dificultad propia de las políticas de pedagogía: si es difícil que "lleguen" a la escuela, es aún más difícil verlas materializadas en el aula. En palabras de una entrevistada argentina, lo central parece estar en que los métodos tradicionales no funcionan con poblaciones nuevas. Entonces, dadas las consecuencias de estos nuevos escenarios sociales en la acción docente, es conveniente estimularlos a preguntarse: ¿por qué antes cierto método funcionaba y ese mismo método ya no funciona con estas poblaciones?, ¿qué es lo nuevo que traen estas poblaciones?, ¿cuáles son las fortalezas y debilidades que traen determinados grupos sociales que se incorporan en este proceso de inclusión educativa?

Y ello también interroga a las políticas de gestión. Nunca antes la institución educativa estuvo tan desafiada a revisar sus *modus operandi* tradicionales. Por lo mismo, la innovación necesaria no debe ser solamente en las formas de enseñanza, sino que hay que innovar en los modelos de gestión, en los modelos de organización, en los agrupamientos de alumnos, en los contratos docentes y la forma de asignar horas y cursos a los profesores, en los vínculos con la comunidad, en la apertura o el acceso de otros profesionales y/o de educadores no convencionales al trabajo con determinadas poblaciones donde pueden ser más creíbles esos actores que los tradicionales.

A modo de cierre: Elementos mínimos para una agenda de políticas de pedagogía y gestión

Que cuando se abre una flor,
al olor de la flor se le olvida la flor.[60]

Este trabajo ha pretendido revisar críticamente los aspectos principales de las políticas de pedagogía y gestión escolar en una visión de conjunto del contexto latinoamericano, asumiendo una perspectiva relacional, esto es, una lectura centrada en las interacciones entre actores, niveles, procesos y políticas vinculadas directamente a la escuela. Como se mencionó en su momento, sin renunciar a la mirada a cada componente de la relación, esta lectura aspira a mostrar que, más allá de lo que cada parte aporta a la efectividad de una política, la relación que se establece entre los actores o agentes que intervienen en la puesta en marcha genera una nueva realidad, distinta de aquella que se previó en los diseños, pero que cada vez es más necesario incorporar. De algún modo, las políticas en escena se liberan de sus autores y de sus intenciones y

[60] Joan M. Serrat (1970), "Señora".

juegan de modo distinto en los espacios donde se implementan. Una expresión que grafica bien esta problemática es la de Corbetta (2008), cuando resalta la fuerte tendencia de las políticas educativas a desterritorializar la escuela, como si ésta y sus actores fueran sólo parte del sistema escolar y se desarrollaran ajenos a las relaciones propias del espacio vital donde aquélla se inserta. Y se podría agregar que, incluso asumiendo esta ficción del sistema cerrado, las políticas educativas tienen la tendencia a pensar fragmentos u objetos de la vida escolar, pero rara vez dan cuenta de las relaciones activadas cuando dichos componentes entran en juego.

El análisis partió de una caracterización de las relaciones sustantivas en el campo de la pedagogía y la gestión escolar, acentuando sus problemas, sin ánimo de subestimar los avances conseguidos por cada uno de los países, sino con el fin de poner de relieve las inconsistencias, los riesgos y las implicancias de las políticas así planteadas. Dicho esto, es momento de sugerir algunos elementos que pueden influir favorablemente en la calidad de las relaciones intra-sistema educativo, sin perjuicio de otros elementos señalados en otros apartados de esta publicación que apuntan a la gobernabilidad del sistema escolar, a las relaciones de la escuela con la familia, la comunidad, la sociedad y con otras esferas de la política pública.

Como las recomendaciones en educación suelen fallar, este trabajo prefiere el camino de aventurar un juicio sobre lo que falta o lo que resulta contradictorio, o bien, lo que debe ser profundizado en las reformas educativas actuales. Se presume la existencia de acuerdo sobre los fines de la acción estatal en educación, esto es, se asume que todos los países y gobiernos quieren avanzar hacia una educación de calidad para todos, una educación inclusiva, promotora de la democracia, del desarrollo humano y capaz de contribuir al desenvolvimiento del país y de los proyectos personales.

Si los fines son compartidos, cabe preguntarse en qué se difiere o dónde pueden radicar las divergencias. A la luz de este trabajo, es claro que no es sólo cuestión de opinión sobre los medios, sobre las prioridades o sobre la velocidad del cambio educativo. Pues aquí se halla la primera de las falsas premisas de las reformas actuales: asumir que en la sociedad y en el mismo sistema educativo se conocen y comparten los fines, las justificaciones y los sentidos de las reformas en marcha. Una segunda premisa discutible es suponer que ya están resueltas las dimensiones más estructurales o de base y que, por lo mismo, las dificultades actuales obedecen a que se está llegando al núcleo duro de las reformas, al terreno donde colisionan intereses nacionales e intereses de los

diversos actores. Una tercera premisa igualmente feble es que las reformas vigentes son esfuerzos acumulativos, consistentes o articulados, animados por una suerte de plan maestro de reducción de brechas entre lo observado y lo esperado, que se va implementando gradualmente, según el análisis atento y sistemático de la situación educativa de cada país.

Dado que, en buena medida, estas premisas tambalean día a día, es que parece prudente una revisión comprensiva de los elementos críticos de una agenda para una educación inclusiva y de calidad para todos. A continuación se propone un conjunto de afirmaciones que señalan puntos considerados indispensables para dicho propósito:

1) Es necesaria una idea pública fuerte en educación. En otras palabras, un nuevo consenso educativo. Con importantes diferencias, la renovación del sistema escolar viene incubándose en cada uno de los países,[61] pero no es seguro de que sea con el mismo espíritu que acá se quiere enfatizar. Aquí se afirma la necesidad y la urgencia de:

   a) "Re-politizar la política", esto es, pensar en público la educación (Perazza, 2008) y, sobre todo, pensar la escuela pública en público. El sentido de esta demanda es doble. Por una parte, implica que las reformas educativas no son un popurrí de iniciativas sustentadas técnica y financieramente. Concebir las iniciativas de reforma educativa como la suma de los aprendizajes de la investigación y de las políticas comparadas es empobrecer su alcance y significado. La educación y las políticas educativas no son una actividad técnica exclusiva de expertos, son también, o primero, un campo de construcción de la sociedad, una dimensión de la vida colectiva donde se juega la democracia y la idea misma de sociedad que la subyace. Por ello, deben ser objeto de deliberación democrática, de participación ciudadana y no sólo un enclave de especialistas sin intereses ni adscritos a ideologías.

   Por otra parte, re-politizar la política sugiere ampliar la visión de la educación como palanca de crecimiento productivo, de la prosperidad material y del desarrollo de los individuos (tan reiterada en los discursos oficiales) para enriquecerla con la perspectiva del aporte insustituible que aquélla puede

[61] En la Argentina, recientemente se aprobó una nueva ley general de educación, cuya implementación hoy desafía a los gobiernos provinciales y federal; en Chile se discute precisamente un conjunto de reformas legales que debiera alterar la morfología y la dinámica del sistema escolar; en Colombia se implementa una reforma que muestra cierta perdurabilidad, aunque es resistida por importantes actores; en Perú, hace pocos años se reestructuró el sistema escolar, con una nueva ley de descentralización.

hacer a la sociedad en sí misma, esto es, a su cohesión y sustentabilidad. La educación es un factor de integración social tanto porque provee las herramientas y principios de instrumentalidad necesarios para la consecución del bienestar material de cada uno, como porque desarrolla y distribuye disposiciones de colaboración y porque posibilita la construcción de un relato colectivo, donde se comparten visiones, relatos, símbolos e instituciones que sostienen y mejoran el modelo de sociedad democrática.[62]

b) Redefinir un horizonte normativo de la escuela en la sociedad, lo cual supone re-mirar las relaciones entre escuela, Estado y sociedad, no tanto (o no sólo) desde el gobierno del sistema escolar, sino de su contribución a una sociedad más justa y de su gobernabilidad, lo cual alude a un proyecto educativo-país que actúa como referente y elemento de cohesión entre los distintos actores del sistema escolar y la sociedad. Se trata de una demanda complementaria a la anterior, pero con algunos matices.

La masificación de la escolaridad primaria y secundaria obliga a examinar qué se debe esperar de la educación y de la experiencia escolar en concreto porque la expansión de la educación involucra un potencial de frustración que, como ya se ha visto en países de la región, puede dar origen a estallidos sociales o a fugas de profesionales hacia otros países (Foxley, 2008). Pero estos procesos de insatisfacción también se expresan en el sistema escolar, porque se advierte que las expectativas asociadas al acceso a los niveles de educación superior (y con ello, a mayores posibilidades de empleo y movilidad social) no son satisfechas. La experiencia escolar no rinde como antes porque la masificación devalúa las credenciales educativas. Se genera así una presión creciente por rendir más, competir y alcanzar los mejores puestos o puntajes. Y aquellos que ven que su desempeño escolar es inferior a otros porque no han tenido las mismas oportunidades ni trayectorias, aumentan su rabia y frustración y su reclamo por más equidad en la calidad de la educación en todos los niveles.

Ante este panorama, es evidente la necesidad de discutir a qué están dispuestos la sociedad y el Estado para hacer de la educación un factor de realización y no de frustración, porque, cuando las oportunidades educativas se reparten mejor y cuando se accede a mejores trayectorias educativas, las desigualdades del mundo laboral o de otras esferas de realización hoy consideradas normales y hasta legítimas pierden su fundamento.

[62] Un interesante análisis del impacto de las reformas educativas en la cohesión social en América Latina se puede leer en C. Cox (2008), en E. Tironi (2008).

2) Se requiere un mayor esfuerzo del Estado para hacer pública la escuela pública. Ello exige priorizar y elevar la calidad de la escuela pública, de modo que –de una parte– los que hoy asisten adquieran las capacidades de base necesarias para la sociedad de mañana y –de otra– para que efectivamente esa escuela pública sea el lugar de todos, esto es, que incluya a pobres y no pobres. Dicho de otro modo, es urgente re-democratizar la escuela pública porque si antaño no era democrática porque sólo llegaban las capas medias y superiores de la sociedad, hoy es igualmente no democrática porque esos grupos se van a la escuela privada y adelgazan en espesor ciudadano de la escuela pública.

   No se hace aquí un reclamo por recuperar la presencia del Estado al modo de la antigua escuela de propiedad y administración estatal; a estas alturas, está claro que lo público no coincide con lo estatal. En la vigencia de la escuela pública lo que está en juego no son sólo las oportunidades de los más pobres o excluidos; lo que está en juego es un modo de comprender la sociedad y una de las agencias sociales básicas de construcción de identidad porque, sin una escuela pública de calidad, se consolida la matriz sociocultural individualista o de lo no-común, donde la pobreza y la desigualdad socio-estructural son disfrazadas de culpa y vergüenza personal como si las condiciones de vida, la posición social o la “conciencia de clase” fueran siempre responsabilidad de cada uno. En cambio, una sociedad con una vocación explícita de lograr una escuela pública-pública es una expresión de la voluntad colectiva por asegurar bienestar a todos y también de una concepción de la educación no como una prestación social (lo cual abre las puertas al mercado educativo) sino como un bien cualitativamente exigible al Estado, asumiendo que es un actor clave e insustituible para incidir en la configuración de la estructura de oportunidades y recursos para todos los niños y jóvenes.

3) En un plano más operativo, se debe corregir distorsiones en la normativa y en las modalidades de gestión y financiamiento que atentan contra el ideal de justicia en educación. En nuestros países, es frecuente que las regulaciones universales –pensadas desde la justicia como imparcialidad– terminen afectando negativamente a las comunidades escolares más pobres, porque por lo general suponen capacidades y recursos materiales y simbólicos allí no disponibles. No se puede tratar como iguales a los desiguales, sin atender antes el aseguramiento de la estructura básica de bienes y oportunidades, tal como lo sugiere el principio de diferencia de Rawls (2001).

   Del mismo modo, no pocas veces la creciente introducción de mecanismos de competencia y elección o, en un sentido más amplio, de criterios y prácticas

propias del mundo productivo-mercantil, atenta contra la justicia como equidad. Como las decisiones fundadas en criterios de mercado siempre suponen el aprovechamiento de las ventajas de unos sobre otros, si ello puede llevar a la maximización de los beneficios futuros, entonces resulta evidente que en escenarios de igualdad de trato los menos aventajados perderán.

Todo lo anterior enfatiza la necesidad de una revisión de las regulaciones educativas desde la perspectiva de sus efectos en la equidad. Por ejemplo, las normativas curriculares y evaluativas nacionales que, en su afán de cautelar lo común, no distinguen territorios ni culturas locales. Por cierto, ello no implica favorecer la disgregación sino reconocer que hay contextos y sustratos simbólicos cuya omisión resulta violenta o injusta. En el mismo sentido, criterios uniformadores de gestión y evaluación de centros educativos sin atender las condiciones territoriales o la singularidad educativa pueden afectar precisamente a quienes se quiere beneficiar con la promoción de dichos marcos.

4) En el campo de la pedagogía y el currículum, es necesario definir y hacer exigibles trayectorias educativas de calidad que provean los aprendizajes de base y que, a la vez, posibiliten la construcción de proyectos individuales por encima de esos basamentos. Hacer exigibles estas trayectorias educativas supone –del lado de la relación de la escuela con las familias y sus hijos– nuevas reglas de información y colaboración, y también estructurar procesos para que las familias sepan qué exigir y luego sepan cómo hacer efectivas esas exigencias. Y, del lado de la relación Estado-escuela-familia, implica avanzar hacia la traducción operativa de umbrales garantizables de aprendizaje por niveles o tramos educativos. Es aquí donde se juega el derecho a la educación en serio.

5) En el plano de la organización y la gestión escolar, es imperioso revisar las formas de hacer escuela: mucho sugiere que el modelo de escolarización tradicional está agotado y no da cuenta de las demandas actuales ni proyectivas de la sociedad, tampoco de los requerimientos de aprendizaje de los estudiantes en cada país.

Respecto de las primeras demandas, y a modo de ejemplo, pese a las enormes inversiones en provisión de nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) para su aplicación en la escuela, ésta “no huele a futuro”, mientras que en cada barrio o pueblo aparecen nuevos “ciber-cafés”, aumentan los celulares y se realizan más trámites y pagos *on line*.

Respecto de los requerimientos de aprendizajes, la homogenización escolar no puede dar cuenta de las diferencias individuales, sean éstas de origen

cultural o socioeconómico. Por una parte, el currículum puede estar actualizado, pero su implementación ha sido impulsada con demasiada rigidez y con cierta sordera ante las diferencias territoriales y/o socio-culturales. Como recordó un entrevistado colombiano, ya no hay currículum, hay lineamientos curriculares que dan cuenta de las prioridades nacionales y de las competencias esperadas y evaluadas en las mediciones nacionales, lo cual finalmente ha empobrecido la experiencia escolar, por lo menos desde la perspectiva de la dirección y los docentes.

Por otra parte, la diversidad de situaciones educativas que hoy predomina en las escuelas es infinitamente más compleja que las diferencias "urbano-rural", "hombre-mujer","primaria-secundaria", e incluso que las derivadas del abordaje de las necesidades educativas especiales (NEE). A partir de o desplazando estas categorías tradicionales de organización escolar, es necesario discutir nuevos formatos o modalidades organizativas y de enseñanza capaces de dar cuenta pedagógica del complejo de identidades nuevas que entran a las escuelas, cargados de trayectorias escolares y orientaciones futuras también propias.

Asimismo, esta diversidad de situaciones educativas es, en definitiva, una diversidad de relaciones "profesor-alumno" que obligan a personalizar la enseñanza, como sugiere Hopkins (2008), esto es, reconocer que cada alumno debe tener la oportunidad de desarrollar al máximo sus capacidades, sin importar su talento o su condición social. Hay una clara razón moral como educacional en este mandato: una escuela y un sistema escolar que responde a cada estudiante en particular mediante la creación de una propuesta de enseñanza *ad hoc* (es decir, que tiene en cuenta sus necesidades, intereses y aspiraciones) no sólo responde a la excelencia sino que también contribuirá a la equidad y la justicia social (Hopkins, 2008).

6) La estructura y la organización escolar están dramáticamente desalineadas con las intenciones curriculares: es inviable exigir el cumplimiento de estándares de aprendizaje si no se invierte seriamente en transformar la escuela y la enseñanza. Ello implica:

a) Revisar las relaciones "docente-escuela", esto es, los marcos de actuación y las conversaciones entre profesionales en la escuela. Hay que dejar de hablar de normas y planes de mejora impuestos por los niveles superiores, y comenzar a dialogar sobre los desafíos a la enseñanza y los aprendizajes de los estudiantes que asisten a cada escuela. En pocas palabras, se requieren políticas para construir escuelas concebidas y gestionadas como

comunidades profesionales de aprendizaje y que, a la vez, posibiliten el desarrollo profesional de los docentes con capacidades y recursos para una enseñanza inclusiva y eficaz en el logro de un conjunto de saberes de base. Un punto especialmente sensible en escenarios de pobreza es que la escuela debe dejar de ser el lugar de los profesores e integrar a otros profesionales. Si ello no es posible por razones presupuestarias, es urgente construir entramados o redes de profesionales *ad-hoc* gestionadas con criterio territorial.

b) Invertir en nuevas modalidades de formación de profesores de aula y directivos escolares. El escenario de la docencia ha cambiado: los estudiantes son otros, las prácticas tradicionales son ineficaces, las demandas de la sociedad son distintas y el ser maestro hoy se construye sobre ejes identitarios que no son debidamente capturados por las instituciones formadoras. De igual modo, la dirección escolar necesaria es otra: una conducción menos centrada en la manutención del control burocrático de procesos y recursos, y más sensible al entorno, conocedora de los estudiantes y sus familias, dotada de autoridad pedagógica y capaz de movilizar a la comunidad sobre la base de un proyecto legitimado localmente.

c) Promover la incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la gestión institucional, la enseñanza y el apoyo a los aprendizajes. Las TIC están en todas partes, menos en la escuela. Como se indicó antes, la escuela debe oler a futuro.

7) Por último, es necesario revisar los modos de formulación e implementación de políticas: ni los diseños *top-down* ni *bottom-up* son suficientes por sí mismos en educación, porque no se puede pensar en la mejora del sistema escolar sin metas ni políticas nacionales, tampoco sin oportunidades auténticas para la inventiva local. Es necesario, de un lado, un ministerio de educación responsable, creativo, fuerte, flexible, capaz y orientado a la generación de capacidades; y, del otro, la discusión de proyectos territoriales de educación, la profesionalización de la gestión y el fortalecimiento de la participación activa de las comunidades locales.

Coda: la hora de las políticas para la subjetividad en educación

Como si las políticas educativas no fueran de suyo complejas, es tiempo de insistir en la necesidad de poner más atención a los sujetos. Bajo el supuesto de haber asegurado un piso de reestructuración, ahora las reformas marchan hacia el aula y los docentes. Pero no avanzan con la celeridad ni logran lo esperado, porque ahí se topan con la resistencia de los actores individuales frente

a una acción estatal bien intencionada, pero tal vez demasiado convencida de estar haciendo lo correcto y de estar en lo cierto. Reacción incomprensible para quienes impulsan estas políticas porque finalmente las reformas quieren alcanzar metas nacionales, pero también generar beneficios en aquellos; plenamente justificada por parte de los docentes y directivos, porque querer su desarrollo no puede significar subestimar sus convicciones y desoír sus demandas y puntos de vista.

La literatura y la experiencia muestran que los docentes y directivos, los gobiernos locales y hasta las familias continuamente crean o adoptan estrategias para asumir los nuevos escenarios y sus componentes discursivos y materiales sin abandonar del todo sus matrices de origen, esto es, sin renunciar a sus creencias y sus prácticas, las mismas que las reformas quieren transformar.

Entonces, queda claro que la "etapa tangible" del cambio educativo (aquella de la ampliación del gasto, de las mejoras salariales, las nuevas aulas y los nuevos textos, el nuevo currículum y hasta las nuevas leyes) debe dar paso a la "etapa sensible", más próxima a los afectos, más amiga de la racionalidad comunicativa y más atenta a los efectos en el plano de las interacciones y los símbolos que las mismas reformas han provocado en sus beneficiarios. Es la hora de las políticas de y para la subjetividad.

Aunque el concepto puede ser equívoco, de lo que se trata es de enfatizar que las políticas deben acentuar su interés en la dimensión personal o subjetiva del cambio. Porque finalmente las reformas educativas son cambios propuestos desde la macro-estructura para el cambio de los individuos y, en este sentido, persiguen un viraje en el modo en que las personas piensan, dicen, hacen, relacionan y justifican sus acciones. Porque, aunque se implementen cambios costosos, plagados de recursos e insumos materialmente palpables, las reformas lo que buscan es dar corporeidad al cambio educativo; quieren que los actores revisen y modifiquen sus enfoques y prácticas de gestión y pedagogía. Quieren a nuevos sujetos.

Así comprendido, resulta dificultoso y paradojal pretender un cambio en los sujetos sin que la estrategia incluya elementos para reconocer la centralidad de éstos en el proceso, de manera que se sientan autores y no meros objetos de cambio.

Una buena política de subjetividad es siempre un lugar de encuentro y diálogo entre problemas e intereses privados y públicos. Las políticas están al servicio de la sociedad o de sí mismas, pero eso no implica que ignoren a los sujetos. Las políticas de subjetividad son aquellas que sirven para el sujeto,

para aumentar sus capacidades y alcanzar proyectos propios. Luego, estas políticas debieran concentrarse cada vez menos en la transmisión de conocimientos, normas, representaciones, y, al contrario, dedicar cada vez más recursos y apoyos a la apropiación de categorías e instrumentos para el logro simultáneo de los intereses públicos y privados.

De aquí se deduce un primer componente de las políticas orientadas hacia la subjetividad: deben reconocer a los actores como sujetos del cambio y, por consiguiente, asumir que el cambio no comienza ni se deduce naturalmente de una adecuada comprensión de “lo que al país le interesa”, ni del manejo de las orientaciones curriculares tampoco de la capacitación en nuevos métodos para aplicarlos en el aula. El impacto en los resultados de aprendizaje no fluye desde cascadas promovidas por los ministerios porque las políticas, para los docentes y directivos, no son necesariamente un espacio de realización y donde cada uno de ellos se empodera, se revela a sí mismo y se autorrealiza. Una buena política, por tanto, debiera considerar la puesta en juego de dispositivos y recursos que los docentes y directivos genuinamente controlen.

Un paso previo para lo anterior es (re)conocer a los sujetos, sus temores, sus prejuicios, sus reclamos, sus carencias y sus creencias. Pese a que el magisterio es comparativamente un gremio de baja renovación de sus integrantes, no es evidente que las políticas educativas conozcan a los estudiantes, docentes y directivos que hoy están en las escuelas y los liceos. Entonces, para acercarse a los sujetos que sí están en los establecimientos, las políticas deben revisar para qué alumnos y para qué docentes formulan sus diseños. Así como estos últimos deben asumir la brecha entre los alumnos que llegan y los que esperan, las políticas también deben trabajar la brecha objetiva y subjetiva entre el docente que requiere la implementación de la reforma y el que está en las aulas. En contraste, en la actualidad, las políticas, especialmente las de gestión institucional, parecen pensadas para directivos y docentes en escuelas excepcionales o ya efectivas; pero, como es obvio, son las que menos abundan.

Un segundo componente de las políticas para la subjetividad es su foco en el desarrollo de capacidades para (des)aprender. Aprender supone hacer familiar lo extraño; hacer propio lo externo, ensamblándolo sobre estructuras ya existentes. Pero ello no implica mantener inalterados esos basamentos; por el contrario, aprender casi siempre exige revisar y reformar esas bases y configurar nuevos andamiajes donde afincar. En efecto, los docentes han aprendido mucho en estos años de reforma, pero esos aprendizajes desbordan las intenciones nacionales e integran aprendizajes no formales provenientes de afuera del sistema escolar. No sólo se ha expandido y diversificado la escuela, la sociedad y la comunidad también

se han transformado alterando el entorno del docente. Por tanto, ante escenarios distintos, modos de aprender también diversos. Vistas así, las políticas tienen que profundizar su propia comprensión sobre cómo (des)aprenden los docentes.

Un tercer componente de las políticas orientadas hacia la subjetividad es su acento en la comunicación. El sentido de urgencia de hoy, que lleva a resaltar la innegable necesidad de optimizar el uso de tiempo y las oportunidades de aprendizaje, no puede servir como argumento para inhibir la conversación –el hablar familiarmente– y el diálogo en el sistema escolar, tanto entre sus niveles como dentro de éstos. Los resultados de la escuela, medidos en índices de deserción escolar, repetición o desempeño en pruebas nacionales o internacionales, también dependen de la calidad de las comunicaciones en la escuela. Por eso, siempre será una buena inversión alentar a las comunidades profesionales de aprendizaje, donde se institucionalice la reflexión horizontal y colectiva sobre las características y los problemas del grupo de alumnos con que cada profesor trabaja y sobre los de la escuela en su conjunto.[63]

Con todo, el significado más explícito de las políticas para la subjetividad es entenderlas como políticas orientadas a influir en las creencias de los sujetos, esto es, en las disposiciones y los supuestos examinados y no examinados de sus prácticas. Hay varias aristas sobre este punto:

1) Los actores (re)construyen la realidad desde sus creencias y, a la vez, la experiencia de esa "realidad" puede modificar esas creencias. Al mismo tiempo,

[63] Una lectura complementaria de la demanda por buenas políticas de comunicación surge a partir de la hipótesis de que los problemas de calidad de los aprendizajes en las escuelas son, en buena cuenta, problemas de comunicación o de la relación entre profesor y alumnos. La escuela aún tiene ese aire fabril o de organización para la producción en serie, donde cada docente se autopercibe como un buen enseñante que requiere estudiantes disciplinados y oyentes, y donde los alumnos aprenden a compartimentar su subjetividad, reservando su expresividad y creatividad para los patios y extramuros escolares. Ese es el tipo de (in)comunicación que hoy se muestra incapaz de generar los resultados esperados. Por tanto, para alterar este flujo, las políticas educativas deben alentar la formación de redes de comunicación porque éstas, en definitiva, son redes de aceptación mutua. Valga esta afirmación para destacar sobre la importancia de propiciar la integración social en la escuela pública: en territorios de exclusión y pobreza socioeducativa, la violencia escolar o las conductas desadaptadas son tan frecuentes que se imponen reacciones defensivas, la principal consiste en expulsar o rechazar a los alumnos problemáticos, reforzando así la homogeneidad social de la escuela. Las decisiones de la escuela y del sistema escolar que implican el aislamiento de estos casos difíciles son reclamadas y legitimadas cada vez más por los docentes y las familias, pese a que conocen los costos personales y sociales de marginar o excluir de la escuela a los alumnos que viven una crisis. La escuela y la sociedad intolerantes producen su propia exclusión.

los actores suelen desconocer las creencias del otro porque, en la experiencia diaria, las personas no necesitan justificar continuamente sus acciones.

2) Por tanto, una de las condiciones esenciales para el cambio –sea de la magnitud de una reforma o un cambio acotado al interior de la escuela– es (re)conocer las creencias o representaciones que los actores tienen sobre ellos mismos, la enseñanza, el aprendizaje, la escuela, el cambio y la mejora. Otra de las condiciones es la construcción de un relato para el reconocimiento y la objetivación del problema central. Ese relato debe ser compartido[64] y luego ser capaz de movilizar colectivamente hacia un proyecto.

3) En el plano de la pedagogía y la gestión escolar, las respuestas sobre el fracaso escolar, la pedagogía, la escuela, el cambio y la mejora, dependen de las creencias y de las prácticas habituales que éstas orientan porque la práctica depende de la teoría y, a la vez, toda práctica posee o puede enarbolar una teoría que orienta y justifica la acción.[65] En tal sentido, las personas necesitan primero saber cómo se hacen las cosas para luego entender qué son las cosas. Esta es una hebra que las políticas para la subjetividad pueden aprovechar.

4) Las creencias son interpretaciones sobre el mundo o sobre una dimensión del mismo, construidas recíprocamente por los sujetos dentro de un determinado escenario sociocultural que señala su comprensión pero que, a la vez, define su posicionamiento e identidad en dicho escenario. Aunque es complejo, inicialmente parece posible implementar políticas encaminadas a modificar creencias, proponiendo un proceso de encaje o ensamble de interpretaciones recíprocas, porque las creencias cambian cuando dejan de cumplir un rol de comprensión y adaptación de lo vivido. Es decir, estas políticas pueden constituirse en un dispositivo que movilice recursos simbólicos y materiales para recrear determinados escenarios: a) haciendo explícitas las creencias y las estrategias empleadas por los sujetos para activar esas creencias; b) mostrando su fragilidad para "explicar" y justificar la realidad; y c) ofreciendo nuevos referentes.

Todo lo anterior constituye parte de las políticas para la subjetividad. Pero lo fundamental es evitar las simplificaciones y partir de una premisa dialógica: la búsqueda de calidad no es cuestión privativa de quienes impulsan las

[64] El relato tiene que cumplir otro requisito: debe visibilizar una contradicción entre los resultados y expectativas que rechace las creencias o la "teoría en uso" que sustenta las prácticas. En tal caso, la "teoría" se debilita y eventualmente es cambiada.

[65] Es decir, hay teorías "explícitas" (por lo general, informadas técnicamente) e "implícitas" (usualmente, teñidas por la propia experiencia).

reformas. A los docentes y directivos también les interesa y sólo quieren ser escuchados y contribuir desde su lugar, porque, como se sabe desde hace tanto tiempo, la escucha valida el habla.

Referencias bibliográficas

Aedo, Cristián y Claudio Sapelli (2002). "El sistema de *vouchers* en educación. Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile", en *Revista Estudios Públicos* Nº 82, Santiago, CEP, págs. 35-82.

Agostini, Claudio (2008). "¿Son intocables los impuestos?: hacia una reforma tributaria para Chile", en *Revista Mensaje* Nº 571, Santiago, págs. 326-30.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2005), "Hacia la expansión del capital de conocimiento de América Latina y el Caribe: una estrategia del BID para la educación y la capacitación", borrador. Documento electrónico disponible en <http://www.iadb.org/publications/search.cfm>. Consultado el 6 de octubre de 2007.

Batiuk, Verona (2008). "Políticas pedagógicas y curriculares. Opciones y debates para los gobiernos provinciales", Serie "Proyecto Nexos: Conectando saberes y prácticas para el diseño de la política educativa provincial", Documento Nº 4, Buenos Aires, CIPPEC.

Bolívar, Antonio (1999). *Cómo mejorar los centros educativos*, Madrid, Síntesis.

Calvino, Ítalo (2000). *Las ciudades invisibles*, Madrid, Siruela.

Cambi, Franco (2005). *Las pedagogías del siglo XX*, Madrid, Popular.

Convenio Andrés Bello (CAB)/ Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE) (2003). *La investigación sobre eficacia escolar en Iberoamérica. Revisión internacional sobre el estado del arte*, Bogotá, CAB/CIDE.

Convenio Andrés Bello (CAB) (2006). *Estudios sobre eficacia escolar en Iberoamérica: 15 buenas investigaciones*, Bogotá, CAB.

Corbetta, Silvina (2008). *Enfoque de territorio y escuela, Aportes para la discusión*, Buenos Aires IIPE-UNESCO, mímeo.

Cox, Cristián (2008). "Las reformas educativas y su impacto sobre la cohesión social en América Latina", en Eugenio Tironi (editor), *Redes, Estado y mercado. Soportes de la cohesión social latinoamericana*, Santiago, Uqbar Editores, págs. 275-321.

Elgueta, Silvia (2008). *Cobertura curricular. Lo que pasa en los liceos del país* (mímeo).

Escudero, Juan (2002). *La reforma de la reforma. ¿Qué calidad, ¿para quiénes?*, Barcelona, Ariel.

Espínola, Viola (2002). *Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Eyzaguirre, Bárbara (2004). “Claves para la educación en pobreza”, en *Revista Estudios Públicos* Nº 93, Santiago, Centro de Estudios Públicos, págs. 249-277.

Foxley, Alejandro (2008). “Prólogo”, en Eugenio Tironi (editor), *Redes, Estado y mercado. Soportes de la cohesión social latinoamericana*, Santiago, Uqbar Editores, págs. 11-17.

Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en nel siglo XXI*, Barcelona, Ediciones B.

Fullan, Michael (2002). *Los nuevos significados del cambio en la educación*, Barcelona, Octaedro.

Fullan, Michael (2007). *Las fuerzas del cambio con creces*, Madrid, Akal.

Fullan, Michael y Andy Hargreaves (1999). *La escuela que queremos*, Buenos Aires, Amorrortu.

Gather, Monica (2004). *Innovar en el seno de la institución escolar*, Barcelona, Graó.

Gentili, Pablo (1997). “La McDonaldización de la escuela: a propósito de “educación, identidad y papas fritas baratas”, en Pablo Gentili (comp.) *et al*, *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública,* Buenos Aires, Losada, págs. 43-61.

Guerrero, Luis (2008). “Qué dice el currículum cuando se lee desde abajo”, en <http://educhevere.blogspot.com>. Consultado el 1º de agosto de 2008.

Hargreaves, Andy (2003). *Replantear el cambio educativo. Un enfoque renovador*, Buenos Aires, Amorrortu.

Hopkins, David (2008). *Cada escuela, una gran escuela,* Buenos Aires, Santillana.

Lahera, Eugenio (2008). *Introducción a las políticas públicas,* Santiago, Fondo de Cultura Económica.

Larrañaga, O. (2004). “Competencia y participación privada: La experiencia chilena en educación”, en *Revista Estudios Públicos* Nº 96, Santiago, CEP, págs. 107-144.

López, Néstor (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región,* Buenos Aires, CLADE/IIPE.

Martínez Bonafé, Jaume (1998). *Trabajar en la escuela. Profesorado y reformas en el umbral del siglo XIX*, Madrid, Miño y Dávila.

Meirieu, Philipe (2004). *En la escuela hoy*, Barcelona, Octaedro.

Ministerio de Educación de Chile, Coordinación Nacional de Educación Media (2007), *Documento base para la construcción de una política de educación media*. Documento preliminar (mímeo).

Ministerio de Educación Nacional, República de Colombia (2008). Guía Nº 11. Guía de Autoevaluación para el Mejoramiento Institucional. Documento electrónico disponible en <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-91093.html>. Consultado el 7 de marzo de 2008.

Ministerio de Educación, República del Perú, y Consejo Nacional de Educación (2007). “*Proyecto educativo nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*, Lima, Consejo Nacional de Educación.

Moreno-Luzón, Javier *et al.* (2001). *Gestión de calidad y diseño de las organizaciones*, Madrid, Prentice-Hall.

Murillo, F. Javier (coord.) (2007). *Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar*, Bogotá, CAB.

Nacional Institute of Standard and Technology, Baldrige Nacional Quality Program (2008). Education criteria for performance excellence. Documento electrónico disponible en <http://www.quality.nist.gov/Education_Criteria.htm>. Consultado en 12 de agosto de 2008.

Navarro, Luis (2006). "Componentes críticos de una agenda para el desarrollo de una educación inclusiva (o las bases para una educación justa y de calidad para todos)". Documento de trabajo, disponible en <www.ibe.unesco.org/.../News_documents/2006/0606Venezuela/Agenda_for_Inclusive_Education_L_Navarro_Sp.pdf>. Consultado el 12 de agosto de 2008.

Navarro, Luis (2007). "Aseguramiento de la calidad de la gestión escolar: ¿de qué estamos hablando?", en *Revista Docencia* Nº 31, Santiago, Colegio de Profesores de Chile, págs. 30-38.

Perazza, Roxana (2008). "Lo político, lo público y lo educativo", en R. Perazza (comp.), *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*, Buenos Aires, Aique Educación, págs. 43-80.

Pineau, Pablo (2007). "Algunas ideas sobre el triunfo del pasado, la crisis actual y las posibilidades futuras de la forma escolar", en Ricardo Baquero, Gabriela Diker y Graciela Frigerio (comps.) (2007), *Las formas de lo escolar*, Buenos Aires, Del Estante, págs. 33-43.

Programa de Promoción de la Reforma educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) (2006). *Cantidad sin calidad. Informe de progreso educativo en América Latina*, Santiago, PREAL.

Programa de Promoción de la Reforma educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) (1998). *El futuro está en juego*, Santiago, PREAL.

Raczynsky, Dagmar y Gonzalo Muñoz (2007). "Reforma educacional chilena: el difícil equilibrio entre la macro y la micropolítica". Documento electrónico disponible en <http://www.cieplan.cl/inicio/archivo_biblioteca.php>. Consultado el 25 de enero de 2008

Ravela, Pedro; Patricia Arregui; Gilbert Valverde; Richard Wolfe; Guillermo Ferrer; Felipe Martínez Rizo; Mariana Aylwin; Laurence Wolff (2008). *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita*, PREAL, Santiago.

Rawls, John (2001). *La justicia como equidad. Una reformulación*, Buenos Aires, Paidós.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2004). Renovación pedagógica y organizativa de las escuelas públicas de educación secundaria, México. Documento electrónico disponible en <http://www.reformasecundaria.sep.gob.mx/doc/gestionescolar/gestion.pdf>. Consultado el 25 de enero de 2008

Serra, María Silvia (2007). "Pedagogía y metamorfosis. Las formas de lo escolar en la atención de contextos específicos", en Ricardo Baquero, Gabriela Diker y Graciela Frigerio (comps.) (2007), *Las formas de lo escolar*, Buenos Aires, Del Estante, págs. 119-132.

Serrat, Joan M. (1970). "Señora", en <http://www.jmserrat.com/serrat/index2.html>. Consultado el 12 de agosto de 2008.

Terigi, Flavia (2007). "Exploración de una idea. En torno a los saberes de lo escolar", en Ricardo Baquero, Gabriela Diker y Graciela Frigerio (comps.) (2007), *Las formas de lo escolar*, Buenos Aires, Del Estante, págs. 99-117.

Trepat, Cristòfol-A. (2007). "¿Educar sin instruir?", en *Cuadernos CJ*, Nº 146, Barcelona, Fundación Lluís Espinal.

Watzlawick, Paul, John Weakland y Richard Fisch (2003). *Cambio. Formación y solución de los problemas humanos*, Barcelona, Herder.

Winkler, Donald (2004). "Mejoramiento de la gestión y de los resultados de enseñanza a través de la descentralización: la experiencia de América Latina", en *Gestión de la educación en América Latina y el Caribe*, Santiago, PREALC-UNESCO, págs. 125-140.

Las relaciones de la escuela con la familia y la comunidad, en el camino hacia la equidad

Manuel Bello y Verónica Villarán

El sistema educativo –y cada escuela en particular– esperan que las familias y comunidades cumplan con asegurar ciertas condiciones que permitan realizar satisfactoriamente la tarea de educar a sus hijos. Por su lado, las familias y comunidades, que en su mayoría valoran altamente la educación escolar, esperan que las escuelas cumplan eficazmente su función educadora. En otras palabras, los actores de cada lado de la relación se acercan a la misma con sus recursos y sus limitaciones, pero también con representaciones y expectativas, con responsabilidades y condiciones por cumplir. Como en toda relación entre actores sociales e institucionales, hay encuentros y desencuentros, situaciones en las que las contribuciones de ambos lados generan condiciones habilitantes o –por el contrario– condiciones que propician el fracaso escolar.

En los últimos años los sistemas educativos y las escuelas han cambiado. Sus pedagogías han dado un giro, al menos discursivo, de la enseñanza al aprendizaje, del docente al estudiante; los docentes debieron adaptarse a estos cambios, además de enfrentar cada vez mayores demandas sociales pese al deterioro de sus condiciones laborales. Sus directivos, como consecuencia de la descentralización, debieron potenciar sus cualidades de líderes para gestionar sus instituciones, para relacionarse con las comunidades cercanas, para tomar y aprovechar una autonomía que a menudo ha significado abandono y deterioro, ya sea por la ausencia histórica o por el retiro reciente del Estado.[66] Estos cambios generaron, en algunos casos, mayor apertura y adecuación de las escuelas a sus entornos inmediatos –es decir, a sus familias y sus comunidades–, pasando a depender de los recursos y capacidades existentes en el territorio local; en otros casos, no obstante, las escuelas parecieran seguir un guión inmune a dichos entornos.

[66] El rol del Estado es analizado con mayor amplitud en Daniel Galarza, "El gobierno de los sistemas escolares y las políticas de equidad para la igualdad. Reflexiones a partir de la opinión de expertos", en esta publicación.

Del otro lado, en el contexto actual, no es sencillo hablar de familias o comunidades. Los patrones clásicos de composición familiar cambiaron tanto que es necesario preguntarse de qué familias se habla en cada circunstancia. La frecuencia de la típica configuración padre - madre - hijos con roles tradicionales ha disminuido tanto que, probablemente, ha dejado de ser la configuración mayoritaria entre los núcleos familiares en América Latina. Algo similar puede decirse de las comunidades en un contexto de creciente individualismo y de globalización económica y cultural, en el cual incluso las poblaciones rurales tienden a asumir cada vez más los patrones de vida urbanos, con toda su complejidad y diversidad.

Al mismo tiempo, uno de los cambios sociales más importantes de las últimas décadas en América Latina ha sido el rápido crecimiento de la cobertura escolar, que implicó la incorporación de niños y niñas de etnias, culturas y estratos socioeconómicos que antes estaban excluidos del sistema escolar. En consecuencia, la población escolar, que antes era relativamente homogénea, pasó a ser cada vez más diversa y desigual; hoy la escuela se encuentra con miles o millones de niños y niñas diferentes en sus tradiciones y en sus condiciones para aprender, que se parecen poco al perfil del alumno que ha estado siempre implícito en los currículos y las normas del sistema educativo. Se crearon escuelas en el seno de comunidades antes excluidas, pero sin adaptar su diseño institucional y educativo a sus características y necesidades específicas. En ese contexto, muchas familias no identifican o no logran satisfacer exigencias que las escuelas asumen como supuestos o como prerrequisitos para su funcionamiento.

A lo anterior se suma que en los últimos años se fueron recomponiendo y reconfigurando los lazos entre las escuelas y su contexto, en un marco de transformaciones económicas y sociales complejas que tienden a exigir mayor participación de las familias y las comunidades en la marcha de las instituciones educativas; pero que, al mismo tiempo, les imponen condiciones laborales que impiden u obstaculizan su respuesta a esa exigencia. A la vez, el modelo económico de mercado se ha introducido en el sistema escolar público, en unos países más que en otros, ubicando a las familias en el lugar de clientes y a las escuelas como proveedoras de un servicio sujeto al juego de la oferta y la demanda.

Las relaciones de las escuelas con las familias y las comunidades son muy distintas dependiendo del estrato socioeconómico o del grupo étnico o cultural que se quiera analizar. En este capítulo la atención se concentra en aquellas poblaciones con desventajas económicas y sociales o marginadas culturalmente que siguen siendo privadas del derecho a una educación escolar

completa y de calidad, la que corresponde a la culminación exitosa de la educación secundaria o media.[67]

El propósito del capítulo es identificar los cambios en las relaciones entre familias, comunidades y escuelas, necesarios para que esas poblaciones de estudiantes logren los aprendizajes esperados. El reconocimiento de tales cambios permitirá revisar críticamente las políticas públicas que hasta ahora se han aplicado en la región y sugerir orientaciones para la definición de políticas conducentes a una mayor equidad educativa y social. Los análisis, argumentos y afirmaciones del capítulo se sustentan en las conclusiones de investigaciones realizadas por el IIPE Buenos Aires en 2003-2004 y 2006-2007,[68] además de una revisión bibliográfica sobre el tema.

En la investigación sobre condiciones de educabilidad realizada por el IIPE entre el 2003 y 2004 en seis escenarios de la región,[69] el eje familia/escuela fue central. Algunas de las preguntas en torno a las cuales giró la exploración fueron: ¿Cómo es la relación actual entre familias y escuelas en escenarios de pobreza y marginalidad? ¿Pueden las familias dar más de lo que dan? ¿Puede la escuela ofrecer más? ¿Qué quiere y espera recibir la gente de la escuela? ¿Qué proyecto familiar está detrás de su expectativa escolar? Los trabajos de campo realizados ofrecieron algunas respuestas y conclusiones preliminares.

En el nuevo estudio realizado por el mismo equipo del IIPE entre 2006 y 2007,[70] fueron exploradas las visiones y propuestas de especialistas de la región y de instituciones protagonistas en el debate regional sobre políticas educativas. Las preguntas que orientaron el trabajo en lo que respecta al tema del presente capítulo fueron: ¿Qué tipo de relación entre la escuela y las familias en su entorno comunitario es necesaria para una educación de calidad para todos y todas? ¿Qué experiencias existen o han existido que hayan avanzado hacia el tipo de relación deseable? ¿Qué políticas se han implementado desde diversas instancias del Estado para contribuir a lograr relaciones más satisfactorias

[67] Un derecho consagrado por leyes cuyo cumplimiento compromete al Estado y a la sociedad, pero que está aún lejos de alcanzar la universalidad prometida por normas y acuerdos políticos, nacionales e internacionales.

[68] Las investigaciones se realizaron en la Argentina, Colombia, Chile y Perú, en el marco del proyecto: "Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y Cono Sur", coordinado por Néstor López. Véase <http://www.iipe-buenosaires.org.ar>

[69] Bello y Villarán (2004); Castañeda, Convers y Galeano Paz (2004); Navarro (2004); Feijoo y Corbetta (2004); López (2005).

[70] Tercera etapa del Proyecto mencionado, IIPE Buenos Aires.

entre escuela y familia, o entre escuela y comunidad? ¿Qué políticas deberían aplicarse para lograr un cambio positivo y significativo en estas relaciones?

El capítulo se desarrolla en tres partes: la primera aborda la relación entre escuelas y familias; la segunda, la relación entre escuelas y comunidades; en tanto que la tercera reúne un conjunto de condiciones identificadas como necesarias para que las escuelas establezcan relaciones pertinentes y eficaces con las familias y las comunidades. En las dos primeras partes se incluye una introducción que enfoca el tema y su importancia desde el punto de vista de la equidad en la educación y luego se analizan una a una las dimensiones más significativas así como las dinámicas de la relación, con la intención de identificar aquello que debe cambiar y también ofrecer pistas con respecto a políticas o estrategias para el cambio.

Cooperación eficaz entre escuelas y familias

En las entrevistas realizadas en el estudio mencionado de 2006-2007, los especialistas manifestaron reiteradamente que la relación escuelas - familias es una "caja negra" de la que aún se sabe poco, aunque de ella se supone y se espera mucho. Los entrevistados dijeron que, incluso cuando los estudios demuestran desde hace mucho tiempo la importancia de una buena relación entre las escuelas y las familias de sus alumnos, es poco lo que se sabe realmente sobre estas relaciones en los países de la región. Mencionaron también que hay ciertas creencias o construcciones colectivas sobre las que se basan opiniones, decisiones o incluso políticas, pero que no han sido verificadas mediante la investigación. Todos estuvieron de acuerdo en la necesidad de cambiar los patrones actuales de la relación para abrir paso a mejores resultados escolares.

Por ejemplo, en varias entrevistas emerge la idea de que el problema de la relación siempre fue colocado del lado de las familias –no les interesa o preocupa la educación de sus hijos, no se acercan a la escuela, no participan, etc.–, en tanto se descuida la mirada sobre el cómo y el para qué las convoca la escuela, cuál es la actitud y la disposición de directores y docentes para invitar y recibir a los padres, tomar en cuenta sus aportes, etc. Señalan que, al mirar más detenidamente las relaciones, aparecen tanto las dificultades de las familias como los vacíos y errores desde la escuela y desde el sistema en general que a veces dificulta, limita o impide la existencia de una buena relación.

La investigación internacional ha mostrado en más de una oportunidad que existe una fuerte relación entre las características de las familias y la trayectoria escolar de sus hijos. Según varios estudios, la familia puede influir

más que la escuela en los resultados de los estudiantes (Ferrer, 2007); los autores de esos estudios se refieren tanto a la situación socioeconómica de las familias como al apoyo que ellas brindan a sus hijos en el aprendizaje escolar. La importancia de esa influencia fue confirmada en estudios sobre factores asociados al rendimiento y a la eficacia escolar realizados en América Latina en los últimos años (LLECE, 1998; CAB y CIDE, 2003).

Al respecto, Alcalay, Milicic y Torretti (2005) sostienen –apoyados en Brunner– que los estudios en América Latina atribuyen un peso de 60% a la familia y un 40% a la escuela en la explicación de las diferencias en los resultados escolares de los alumnos. Y van más allá al precisar que, si bien el status socioeconómico de la familia es importante para la formación de los niños, más decisivos resultan ser la organización de la familia, su clima afectivo, la adquisición temprana de actitudes y motivaciones, y la comunicación familia-escuela, el involucramiento de la familia en las tareas escolares, la articulación entre los códigos culturales de la familia y escuela. Los obstáculos que un niño puede enfrentar en la situación escolar se superan con mayor facilidad si hay una relación de colaboración mutua entre familia y escuela, advierten estas autoras citando a Fried: “Es más fácil vencer obstáculos cuando padres y profesores se apoyan mutuamente. Mientras más confianza haya entre ellos, menos amenazantes y perturbadores se vuelven los problemas”.

Por otro lado, cabe recordar que existen normas internacionales y nacionales que establecen el derecho y la obligación de las familias de participar y cooperar con la escuela en la educación de sus hijos. La *Declaración Universal de Derechos Humanos*, por ejemplo, indica que “la responsabilidad de educar incumbe, en primer lugar, a los padres”. Las leyes nacionales también afirman el rol protagónico de las familias en la tarea de asegurar la culminación de la educación, para lo cual señalan responsabilidades como la de mantenerse informados de la calidad del servicio educativo y velar por el rendimiento académico y el buen comportamiento de sus hijos, además de participar en asociaciones y otras instancias de representación y apoyar la gestión y el desarrollo de la escuela. Sin embargo, en la mayoría de países estos derechos y responsabilidades no han tenido una difusión suficiente y son desconocidos por gran parte de la población.

Pese a todas las evidencias ofrecidas por las investigaciones y los mandatos de normas nacionales e internacionales, las políticas educativas hasta ahora no han prestado suficiente atención a las familias, las que generalmente han sido consideradas como un elemento externo que no puede ser modificado desde el sector (Benavides, 2006).

Por último, habiendo reconocido el gran peso de la familia en los resultados educativos de los estudiantes, es necesario tomar en cuenta –como ya se mencionó– que la relación entre familias y escuelas presenta una gran diversidad de características, lo que hace difícil su clasificación: en la región se describen situaciones que van desde escenarios de conflicto y rechazo abierto hasta casos en los que la buena comunicación y la confianza mutua permiten una suerte de cogobierno de la escuela y una estrecha cooperación en la educación de los niños y niñas. Como señalaron varios de los entrevistados, "hay familias y escuelas y las relaciones entre ellas son muy distintas".

¿Qué familias y qué escuelas?

La revisión de la relación entre familias y escuelas se concentrará, como se señaló, en las poblaciones de la región desfavorecidas en lo económico y social, y marginadas o discriminadas culturalmente, que incluyen a la gran mayoría de estudiantes que se ven impedidos de concluir y lograr los resultados satisfactorios esperados de una educación secundaria o media de calidad.

El análisis de la familia en tanto factor que influye en los resultados educativos futuros de los niños puede basarse en tres elementos:[71]

a) Los recursos o activos materiales o físicos de las familias, es decir, la provisión y la disposición de recursos que la familia pone al alcance de los hijos. Ello implica preguntarse por las condiciones de vida de las familias (el ingreso familiar, los bienes disponibles, el acceso a la alimentación, la salud y la vivienda).

b) Los recursos simbólicos o recursos de "capital humano" y estímulos educativos que las familias ponen a disposición de los hijos. Las variables básicas que se pueden considerar son el clima educativo del hogar expresado en años de escolaridad de los padres –en particular de las madres– y las oportunidades asociadas a una mayor valoración paternal/maternal de la educación. También es importante la cantidad y la calidad de bienes culturales presentes en el hogar: libros, juguetes didácticos, medios de comunicación, las TIC y otros de apoyo para el aprendizaje. Cabría una revisión especial de estos recursos en contextos de cultura o lengua diferente de la hegemónica.[72]

[71] Basado en Navarro (2006a), "Notas sobre familia", Documento interno, IIPE-Buenos Aires. El listado no pretende abarcar toda la complejidad de los factores que caracterizan y diferencian a las familias en los países de la región.

[72] En el 2005, el 26% de las escuelas rurales peruanas tenían a más de un tercio de población estudiantil que hablaba una lengua originaria y que la empleaba en casa (Vigo y Nakano, 2007).

c) Los recursos y oportunidades asociados al entorno próximo de las familias, a saber, las redes y relaciones con la comunidad. Se sugiere revisar la segmentación espacial de las ciudades y la condición de ruralidad como factores que condicionan las oportunidades educativas, así como la influencia de la variable geográfica en el acceso y la permanencia en el sistema escolar.

A continuación, otros elementos por tomar en cuenta en el análisis de las familias: algunos se encuentran en el ámbito de la subjetividad y derivan del clima emocional y las prácticas de crianza en la familia; la autoestima de los padres, el estilo de autoridad y el grado de conflictividad en las relaciones entre los miembros de la familia; la existencia o no de maltrato en esas relaciones; los modelos existentes en el seno de la familia respecto de las relaciones de género, la existencia y el respeto de normas, la actitud hacia lo diferente, etcétera.

Las políticas económicas y transformaciones sociales y culturales de las últimas décadas han generado muchos cambios en la situación, la configuración y las dinámicas de las familias en la región. En contextos de pobreza y marginalidad, las familias no tienen o han ido perdiendo la capacidad de proveer los recursos materiales y simbólicos necesarios para la educación.[73] Pero, además, son frecuentes los cambios de roles que desdibujan la figura del padre como proveedor y debilitan su autoridad, sin que ésta sea suplida satisfactoriamente; también se observa a menudo la sobrecarga de responsabilidad de madres separadas, el trabajo infantil y adolescente, la ausencia de modelos adultos valorados y la carencia o el déficit de afectos, la falta de tiempo para el encuentro y la comunicación, entre otras.[74]

Si bien aún existe la familia extensa en algunas comunidades y grupos sociales, cada vez es mayor la proporción de familias nucleares, entre las cuales crece la frecuencia de familias monoparentales con madres solas, así como la separación de los padres y la renovación de las parejas. Cada vez es más frecuente la ausencia del padre y la reducida presencia de la madre, forzados

[73] La pobreza y la marginación están asociadas con condiciones desfavorables de educabilidad (desnutrición, poca estimulación, trabajo infantil, bajo nivel de instrucción de los padres) que contribuyen a la desigualdad en los resultados educativos. "Se requiere de intervención con políticas intersectoriales que mejoren las condiciones de educabilidad de esta población, desde aspectos nutricionales, de salud y pedagógicos hasta la inversión en infraestructura de carreteras y medios de transporte." (Vigo y Nakano, 2007.)

[74] En el capítulo elaborado por Elsa Castañeda se amplía el análisis del rol de la familia en la socialización primaria y en el acompañamiento a la trayectoria educativa de sus hijos.

a buscar el sustento cotidiano al no tener un empleo estable; también en las familias rurales es habitual la ausencia del padre, quien se desplaza a las ciudades por períodos largos en busca de trabajo y de ingresos, dejando las tareas domésticas y agrícolas a cargo de la madre y de los niños y niñas. En esos casos, el apoyo a los hijos escolares desaparece o queda a cargo de los abuelos o los hermanos mayores; el tiempo para el encuentro y la comunicación entre padres e hijos es muy escaso.

Además, en muchos lugares de la región, el deseo de migrar para progresar se ha convertido en un elemento orientador del proyecto familiar, más aún en contextos de pobreza o vulnerabilidad. También, por este motivo, las familias se van desintegrando, pues migran escalonadamente comenzando por uno de los padres o los hermanos mayores. Si bien es alentador para sus integrantes saber que están involucrados en un proyecto de cambio, este proceso gradual coloca a las familias en una situación de inestabilidad: no se termina de haber salido del lugar de origen, no se termina de haber llegado al lugar de destino, no se termina de conseguir estabilidad y adaptación.

En estas condiciones, el envío de los niños a la escuela puede ser sólo eso, enviarlos y dejarlos para que, durante algunas horas, la escuela se haga cargo de ellos, de alimentarlos, de cuidarlos y protegerlos, de disciplinarlos y corregirlos y –finalmente– de educarlos. Este envío, dadas las escasas posibilidades familiares, no ocurre en las condiciones que las escuelas desearían. No se envía a un niño o niña bien alimentado, bien comido, bien aseado o bien vestido, con los libros, materiales o útiles en general bajo el brazo, con los aprestamientos, conocimientos y capacidades básicas para el aprovechamiento escolar, o con los soportes familiares suficientes y adecuados para el necesario acompañamiento y seguimiento una vez en casa. Muchas familias de hoy, puede decirse, no cumplen con su parte del viejo pacto con la escuela.

Desde el punto de vista del capital social orientado hacia la educación, Lareau[75] distingue dos tipos de crianza. En el primero, las expectativas son bajas, no hay apoyo familiar, no existen estrategias de refuerzo educativo ni de estimulación desde la casa. En el segundo, los padres tienen altas expectativas, organizan actividades educativas extraescolares, estimulan los aprendizajes y el uso del lenguaje y la capacidad crítica. El primer tipo de crianza –según la autora– es característico de la clase baja, en tanto que el segundo es propio de la clase media. A ello habría que agregar que en las familias de menores ingresos aún subsisten patrones de crianza que se sostienen en el castigo,

[75] Citado en Benavides, Olivera y Mena (2006).

llegando en algunos casos al maltrato infantil. La reprimenda suele ser parte de la socialización primaria cotidiana, a tal punto que tanto padres como hijos la consideran el modo natural de educar y disciplinar.

En las familias de menor nivel socioeconómico, tanto urbanas como rurales, los padres con algún nivel educativo son más favorables a la educación de sus hijos que quienes no han tenido experiencia escolar (Uccelli, 1999). Asimismo, los padres y madres con mayor nivel educativo tienen expectativas educativas más altas para sus hijos que los padres y madres con menor nivel educativo; el mayor nivel educativo también está asociado con una mayor probabilidad de que las niñas estén matriculadas, asistan a la escuela y culminen los estudios (Benavides, 2006). Algunas familias de áreas rurales andinas siguen optando por restringir la experiencia escolar de sus hijas mujeres y prefieren que estudien los varones cuando no pueden sostener económicamente la escolaridad de todos sus hijos e hijas; en eso también influye la concepción tradicional –aun vigente en estas comunidades– del rol que las niñas deben asumir en la vida doméstica familiar y comunitaria.

Finalmente, en la región hay familias que aún viven en una situación de miseria o pobreza extrema –en algunos países alcanza a uno de cada cuatro niños y adolescentes en edad escolar como promedio, elevándose mucho más en algunas zonas–. Estas familias dedican su actividad diaria a la supervivencia, carecen de espacio para la proyección al futuro y de capacidad para invertir recursos en la educación escolar de sus hijos, los que también deben participar en la búsqueda cotidiana de la subsistencia. En estos casos la escuela es vista como una institución útil sólo cuando incorpora servicios de alimentación (desayuno o almuerzo escolar) y de cuidado de la salud, o cuando se ofrece a la familia una compensación económica por la asistencia de los niños a las clases. La miseria y las angustias de la lucha diaria contra el hambre dejan poco margen para la planificación de la escolaridad, para la selección de la mejor escuela disponible o para la demanda activa de un servicio educativo de mejor calidad.

Las políticas de los gobiernos en años recientes han sido insuficientes para lograr mejoras en la situación descrita en los párrafos precedentes. Al respecto, según CEPAL (2006): "en ausencia de políticas públicas que garanticen protección y seguridad para las familias al desempeñar sus funciones, la pobreza continúa siendo uno de los principales problemas que éstas enfrentan en América Latina, junto con la violencia intrafamiliar y los procesos de desintegración producto de migraciones y desplazamiento forzosos". CEPAL atribuye esta deficiencia en las políticas a la falta de un concepto integral de

la familia, de un diagnóstico actualizado de sus necesidades y de una red de servicios que garantice una adecuada protección social. La misma organización declara que el desempleo en América Latina sigue siendo elevado y que en los últimos años las disparidades salariales entre trabajadores tendieron a ampliarse. Al mismo tiempo señala, sin embargo, que la incorporación de más mujeres al mercado laboral y los fluidos de remesas del exterior contribuyeron a aumentar los ingresos familiares. Por su parte, FLAPE (2007) afirma que "las políticas neo-liberales se han constituido en uno de los principales obstáculos para el cumplimiento del derecho a la educación" y señala que "las políticas educativas democráticas encuentran un límite difícil de superar si no son acompañadas por políticas públicas que redistribuyan el ingreso, disminuyan los efectos excluyentes generados por la injusticia social y generen condiciones efectivas de igualdad en nuestros pueblos".

En el otro lado de la relación que se analiza en esta parte del capítulo está la escuela, homogénea e invariante en algunas de sus características tradicionales, pero desigual y diversa en otros aspectos importantes. En esta parte interesa conocer cómo son aquellas escuelas que reciben a los estudiantes pertenecientes a familias pobres o vulnerables, que generalmente no alcanzan a lograr los resultados educativos esperados al finalizar la educación secundaria o media. En tal sentido, resulta ilustrativa una síntesis de la situación de las escuelas visitadas en los estudios de campo realizados en 2003-2004 por el equipo del proyecto del IIPE Buenos Aires, ubicadas en seis escenarios de los cuatro países incluidos en la investigación. El análisis destaca el comportamiento de esas escuelas ante los cambios económicos, sociales y culturales de las últimas dos décadas (Navarro, 2006b):

a) En todos los escenarios, la escuela o ha sido construida de espaldas a los estudiantes y sus condiciones y recursos para la experiencia escolar, o simplemente llega o reacciona de modo tardío a las mutaciones o nuevas configuraciones sociales.

b) Las nuevas configuraciones son ya evidentes en estos escenarios, pero las escuelas están aún perplejas o descentradas.

c) Las escuelas (docentes y directivos) no se hallan preparadas para estas nuevas configuraciones y reaccionan: i) negando estas nuevas realidades, manteniendo sus definiciones y prácticas; ii) devaluando su oferta educativa y redefiniendo su comprensión del significado de la escuela y de su responsabilidad en la calidad de los aprendizajes; iii) ajustando sus discursos, pero preservando sus creencias y prácticas sobre los estudiantes y sus familias; o

iv) en pocos casos, asumiendo el desafío de abandonar sus creencias y ajustar sus prácticas para dar cuenta del reto educativo.

d) En este esfuerzo, las escuelas y sus actores se hallan más bien solos. Por una parte, la misma escuela no ha sido históricamente estructurada para "escuchar la demanda" y dialogar con la realidad social sino que, por el contrario, para que quienes llegan se ajusten a los pre-conceptos que la escuela ha construido. No hay en la escuela prácticas y tampoco instancias para analizar el nuevo escenario.

e) Por otra parte, las políticas no alcanzan o no son percibidas como "próximas" a la escuela. Los énfasis nacionales promueven objetivos y metas que ignoran la complejidad actual de la experiencia escolar o que colisionan con las demandas locales hechas a la escuela (eficientismo *versus* contención, por ejemplo). Al mismo tiempo, las políticas operan sobre supuestos institucionales y pedagógicos que no se cumplen en las escuelas que operan en contextos de pobreza y vulnerabilidad socioeducativa.

Por otra parte, los sistemas escolares de los países de la región fueron siempre estratificados y segregados en correspondencia con las desigualdades socioeconómicas y culturales, aunque en mayor medida en unos países que en otros. La novedad de las últimas cuatro o cinco décadas es que se ha reforzado y consolidado –en todos los casos– un sistema segregado que naturaliza la desigualdad educativa y contribuye a reproducir la inequidad social y las relaciones de poder.

En Perú (Bello, 2005), por ejemplo, la inequidad en la distribución de los recursos financieros del Estado y de los insumos para la educación pública ha sido una política constante desde los inicios del siglo pasado y lo es hoy. Muchas veces han sido las comunidades –en particular en áreas rurales y en asentamientos humanos emergentes– las que han construido sus propias escuelas, dotándolas de condiciones materiales y educativas mínimas, que han podido mejorar sólo cuando la capacidad económica o la fuerza social de las comunidades evolucionó favorablemente. La acción errática del Estado permitió el crecimiento de un sistema segregado y piramidal, con tipos diferenciados de escuelas que corresponden a la capacidad económica o de presión social y política de cada estrato social; el resultado es muy parecido a lo que se observa en los demás países de la región. El sistema piramidal incluye:

- escuelas privadas de diversa calidad, estratificadas principalmente en función de la capacidad de pago de las familias;
- escuelas públicas de diversa calidad, estratificadas según la capacidad de

demanda, de presión social o política y de la posibilidad de aporte económico y material complementario de las familias;

• escuelas públicas "comunitarias", creadas por las familias con muy escaso aporte del Estado, que funcionan en condiciones de extrema pobreza similares a las de los hogares de los niños y adolescentes que ellas atienden.

Los indicadores educativos (cobertura, repetición, atraso, deserción, nivel de logro, etc.) muestran valores mayores o menores que corresponden con las condiciones de calidad de la oferta educativa en cada tipo de escuela. El sistema escolar ofrece mayores o menores oportunidades educativas a los estudiantes en función de la ubicación de sus familias en la estructura estratificada y piramidal de la sociedad (Vigo y Nakano, 2007).

En los demás países también se han consolidado sistemas escolares estratificados y desiguales, en los que niños y adolescentes de las familias más pobres y vulnerables acceden a escuelas de menor calidad, que no responden a la complejidad de sus características y necesidades. Así, se ha dicho que la segregación escolar por condiciones socioeconómicas y culturales es una de las barreras estructurales más poderosas entre las que impiden el avance hacia la equidad educativa, lo que ha sido confirmado por la UNESCO (LLECE) en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE). En el "Resumen" Ejecutivo del informe final de dicho estudio (LLECE, 2008) se señala la segregación escolar como la segunda variable de mayor importancia para explicar el rendimiento de los estudiantes de América Latina y El Caribe; por eso, el informe concluye que "cualquier progreso que se pueda hacer para disminuir esta segregación escolar, traerá importantes avances en los logros y aprendizajes de los estudiantes".

Las escuelas que reciben a las poblaciones que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad suelen tener carencias de todo tipo –institucionales, educativas y materiales–; en los casos extremos presentan precariedad de los locales y falta de servicios elementales como luz y agua, que refleja el abandono por parte del Estado. El tamaño y la complejidad institucional de estas escuelas dependen de su ubicación y de la cantidad de población que reside en el territorio de su entorno. Sin embargo, un aspecto positivo por resaltar es la existencia bastante extendida de programas de suplemento nutricional, casi siempre en la forma de desayunos o almuerzos escolares.

Cuando las escuelas están ubicadas en lugares rurales alejados con población dispersa, uno o dos docentes se hacen cargo de todos los grados con estudiantes de distintas edades y niveles de avance; en estos casos la relación

con las familias depende del docente individual y –en consecuencia– está condicionada en mayor medida por sus características y criterios personales que por orientaciones del sistema escolar o políticas de la institución. Puede suceder que en tales lugares la escuela sea la única presencia del Estado y que deba canalizar distintas expectativas de las familias y comunidades, que sobrepasan el ámbito de lo escolar; de este modo la escuela puede ganar en legitimidad ante la población pero puede perder el rol institucional específico que le corresponde: ofrecer educación de calidad.

En algunos de los contextos estudiados, las escuelas están a cargo de docentes con severas deficiencias en su formación profesional en lo que respecta a competencias comunicativas básicas, conocimientos, metodologías para atender aulas multigrado y para aplicar estrategias de educación intercultural y –cuando corresponde– bilingüe. Pocas veces en esas zonas se ofrece una educación pertinente, ajustada a las características y necesidades locales, y a las condiciones de vida de los escolares, como: patrones culturales, trabajo infantil, capital cultural de las familias, calendario productivo, etc. Uno de esos casos excepcionales es el de los centros o escuelas de alternancia en áreas rurales, que durante quince días seguidos reciben a los estudiantes y durante los siguientes quince días los alumnos permanecen en sus hogares, donde desarrollan tareas escolares y cumplen roles productivos o domésticos asignados por las familias. De este modo se evitan largas caminatas diarias de ida y vuelta, disponen de más tiempo para el aprendizaje y desarrollan hábitos útiles para la convivencia fuera del ámbito de la familia.

Otro rasgo prominente de la escuela es la rigidez de su modelo pedagógico, que la lleva a exigir a todos los niños un "perfil de entrada" que responde al ideal teórico de alumno y que supone la preexistencia de determinados hábitos y habilidades, el dominio de reglas de relación social y códigos de comunicación propios de la clase media urbana. No se toma en cuenta que muchos de los niños y niñas más pobres, y los que pertenecen a culturas distintas de la dominante, no cumplen con esos requisitos y en muchos casos no han tenido acceso a una educación preescolar adecuada. Ese modelo también presupone la existencia en el hogar de tranquilidad y confort, libros, tiempo y apoyo familiar para estudiar, lo que tampoco se cumple.

El problema se agrava cuando el idioma hablado en el hogar no es el castellano. En estos casos, la enseñanza exclusiva en castellano, o la educación bilingüe de mala calidad, tienen un efecto discriminador adicional, en perjuicio de las poblaciones hablantes de lenguas nativas.

Por otro lado, en una misma sala de clases los maestros pueden ofrecer procesos de enseñanza de menor calidad a los niños y niñas más pobres, provocando una ampliación de las desigualdades: no contestan a sus preguntas o lo hacen de una manera vaga o "simple", les dejan trabajos más cortos o más sencillos y los evalúan con menos frecuencia que a los demás. Por último, por lo general la escuela se limita a enseñar o proveer experiencias estandarizadas para aprender, pero no se hace responsable de sus resultados y menos de los fracasos, que atribuye a la situación familiar y social, o a limitaciones individuales del propio alumno.[76]

Otro factor que sin duda afecta el funcionamiento de la escuela pública es la situación laboral y económica del magisterio. CEPAL (2006) reconoce que "las condiciones de trabajo de los docentes" y "la baja retribución salarial" son obstáculos a la calidad educativa. En una declaración, FLAPE (2007) agrega que las políticas en este terreno "no han hecho más que precarizar las condiciones para el ejercicio de la docencia". Por su parte PREAL destaca que la estructura salarial no es estimulante, no está relacionada con el desempeño: "los maestros mediocres ganan lo mismo que los sobresalientes. Los que no asisten al trabajo reciben la misma remuneración que aquellos que sí lo hacen todos los días" (PREAL, 2006).

En cualquier caso, queda claro que resulta indispensable insistir en la necesidad de mejorar sustancialmente el reconocimiento salarial al trabajo de los docentes, como parte de una política para la construcción de una educación de calidad. Otro factor por tomar en cuenta es la formación profesional de los docentes que, según se señala, "no está a la altura de los desafíos pedagógicos y curriculares que se enfrentan cotidianamente en nuestras escuelas" (FLAPE, 2006). Como en todo lo demás, la política de segregación educativa en este aspecto se refleja en la asignación de los docentes peor pagados y con inferior calidad de formación y experiencia a las escuelas que reciben a los niños, niñas y adolescentes de los sectores más pobres y vulnerables.

El encuentro entre escuelas y familias: los mecanismos de la segregación

La relación entre escuelas y familias –para muchos niños y jóvenes de la región– comienza tarde y termina pronto. Si bien en algunos países el nivel preescolar es definido legalmente como universal y obligatorio, todavía es muy alta la proporción de niños y niñas que se incorporan por primera vez a una

[76] Los temas de la relación entre la escuela, los docentes y los estudiantes en los campos de la pedagogía y la gestión se desarrollan en el capítulo "¿Qué políticas de pedagogía y gestión escolar son necesarias?", en esta publicación.

institución educativa en el primer grado de primaria, con seis años cumplidos o más; no pocas veces este atraso se debe a la inexistencia en el territorio inmediato de centros de educación inicial o preescolar, lo que genera una desventaja frente a quienes sí tuvieron esa oportunidad. Lo mismo sucede con la oferta de educación secundaria, igualmente obligatoria y sin embargo ausente en muchas zonas rurales de los países incluidos en el estudio, y en consecuencia inaccesible para los adolescentes y jóvenes de esas zonas.

De otro lado, en diagnósticos previos y en los estudios (ya mencionados) de la fase anterior de este proyecto, se ha constatado que las familias se encuentran con las escuelas como resultado de criterios y procedimientos de selección, que casi siempre son discriminatorios y muchas veces excluyentes. En algunos casos, el encuentro responde a una lógica de oferta y demanda que se regula por el precio del servicio y la capacidad de pago de los padres; en otros casos, la selección ocurre por la capacidad de las familias para tomar las decisiones oportunamente y manejar los procedimientos previstos por las escuelas para acceder a los cupos o vacantes; en otros, la selección se produce en función de la capacidad y el deseo de las familias de contribuir con los recursos –tiempo, bienes, trabajo físico– que la escuela demanda. En cualquiera de estos casos, quedan excluidas las familias que no cumplen con las condiciones definidas por las escuelas.

La fórmula de mercado –oferta y demanda, selección en función del precio y la capacidad familiar de pago del servicio educativo– corresponde a la escuela privada, con o sin subsidio estatal. La segunda forma de selección ocurre en escuelas públicas que –por su ubicación o su prestigio– reciben más solicitudes de admisión que el número de cupos o vacantes de las que disponen. En tanto que la tercera forma de selección es propia de escuelas públicas –legalmente gratuitas– que demandan a los padres contribuciones y apoyo para cubrir algunos de sus costos, y funcionar apuntando a estándares mínimos de calidad. Las propias familias eligen las escuelas en función de su capacidad para cumplir con la contraparte exigida. Queda un cuarto grupo de familias que no están en capacidad de elegir, situación que los ubica en escuelas que los reciben sin exigir algo a cambio, que son las que funcionan con mayores carencias y deficiencias; de este modo se completa una estratificación escolar que reproduce las desigualdades económicas y sociales.

Desde el punto de vista espacial o territorial, se puede diferenciar algunas escuelas urbanas que reciben mayoritariamente a niños o jóvenes del mismo territorio en el que están ubicadas, de otras cuyos estudiantes llegan cada día desde lugares diversos, que pueden estar cerca o lejos del emplazamiento de la

escuela. También en áreas rurales se puede distinguir entre escuelas ubicadas en centros poblados que acogen a niños y adolescentes que provienen del mismo centro poblado y de los territorios aledaños, y escuelas localizadas en zonas rurales alejadas de cualquier centro urbano y con población muy dispersa, cuyos estudiantes deben recorrer largas distancias diariamente para acudir a estudiar. El tipo de relación que establecen las escuelas con las familias es diferente en cada caso. Las familias pobres y vulnerables de áreas rurales y urbanas marginales mayoritariamente inscriben a sus hijos en las escuelas más cercanas a sus viviendas, sin tomar en cuenta su calidad.

La selección de alumnos –y sus familias– se realiza en algunas escuelas en función de los resultados de procesos de evaluación de los postulantes, que responden al "perfil ideal" del estudiante esperado. Muchas veces, escuelas con alta demanda admiten a los niños y niñas que consideran mejores, hasta completar el número de alumnos previsto; los demás quedan excluidos y deben buscar otras escuelas que los quieran recibir. También se da el caso de familias que seleccionan ciertas escuelas menos exigentes, pese a conocer sus deficiencias, para evitar que sus hijos tengan dificultades que puedan implicar repeticiones que demoren la finalización de la educación primaria y la correspondiente certificación.

En algunos espacios de la región o en determinadas circunstancias, la discriminación se produce porque los niños y niñas deben asistir al único centro educativo existente, a menudo deficiente en su calidad. Esto ocurre en áreas rurales alejadas de las ciudades y en situaciones como las de los desplazados colombianos, cuyos hijos asisten a escuelas comunitarias creadas por ellos mismos. No obstante, algunas familias campesinas instalan a sus hijos en viviendas de familiares o amigos ubicadas en el centro urbano más cercano, para que asistan a una escuela de mejor calidad y aprendan lo necesario para quedarse en la ciudad.

Muchos padres de familia, como se comprobó en el estudio de campo, son conscientes de las diferencias de calidad entre las escuelas y pueden explicar por qué sus hijos asisten a una determinada escuela y no a otra que ellos consideran mejor.[77] La escuela seleccionada es aquella que está al alcance de sus posibilidades económicas o del tiempo que pueden dedicarle. En definitiva, por lo general las escuelas se encuentran con el tipo de familias que buscan y viceversa, en una lógica selectiva y de segregación.

[77] Bello y Villarán (2004). Esta constatación contradice la hipótesis que atribuye a las familias populares un desconocimiento de las características de la educación de calidad que deben demandar.

El tema está en el debate público, en ciertos países más que en otros.[78] Para algunos, la gratuidad integral y universal de la educación básica es un requisito para que la escuela funcione como un espacio democrático de encuentro entre niños y adolescentes de todas las clases sociales. La exigencia a las familias de una contribución económica de cualquier tipo (en dinero o en bienes –uniforme, útiles escolares, textos, etc.–, o en trabajo, o en tiempo) es considerado un mecanismo de selección, discriminación y segregación social, mediante el cual la escuela reproduce las desigualdades de la sociedad. Esta es la postura que adopta FLAPE (2007) cuando demanda a los gobiernos que se orienten por "una ética de la igualdad, la justicia y la profundización democrática de nuestras sociedades". También CEPAL (2006) propone un nuevo pacto social basado en un enfoque de derechos como guía de las políticas.

Por su parte, en 1988, PREAL señaló que la educación estaba exacerbando la desigualdad por efecto de "el enorme abismo que separa las escuelas privadas de las escuelas públicas"; sin embargo, posteriormente mantuvo una postura favorable a la intervención del sector privado en la educación básica y a una mayor autonomía de las escuelas para administrar sus propios asuntos. Desde su perspectiva, la equidad es una de las tareas de los gobiernos pero no pasa por cambiar el modelo de gestión que divide el sistema entre escuelas privadas y escuelas públicas. El BID (2005) también favorece la lógica de mercado y destaca las experiencias exitosas de administración privada de escuelas financiadas por el Estado.

La superación de la segregación y las desigualdades en la oferta educativa no es actualmente un asunto prioritario en las políticas de los gobiernos de la región, al margen de lo que se diga en declaraciones públicas y en documentos nacionales e internacionales. Las propuestas de cambio de un sistema educativo estratificado y piramidal por otro que ofrezca calidad a todos y equidad en los resultados finales, despiertan fuertes resistencias de grupos sociales y de instituciones con gran poder económico y político. La educación –como ha dicho Tedesco[79] y han señalado otros– es un factor de poder, riqueza y privilegios, más aún en una sociedad global que se desarrolla y compite sobre la base del control del conocimiento; la equidad educativa y social y la construcción de una "sociedad justa" sólo pueden ser el resultado de políticas de Estado sustentadas en una opción ética y orientadas a la democratización de ese factor de poder.

[78] En Chile, la superación de la segregación y la desigualdad escolar es una de las reivindicaciones presentes en las protestas de los estudiantes secundarios y los profesores, y es un tema discutido por los expertos.

[79] Juan Carlos Tedesco, conferencia ofrecida en Lima, junio de 2005.

La dimensión subjetiva de la relación entre familias y escuelas

La eficacia de la relación entre familias y escuelas –o, visto al revés, la brecha o el desencuentro entre ellas– también tiene que ver con el grado de convergencia entre el sentido que le asignan la familia y la escuela a la escolaridad en sus respectivos proyectos de futuro, que pueden estar explícitos o implícitos en sus objetivos y decisiones (Bello y Villarán, 2004). La dimensión subjetiva tiene gran importancia en la relación y también incluye las percepciones y la valoración que la familia y la escuela tienen una de la otra, así como las expectativas de ambas instituciones respecto del nivel educativo que pueden alcanzar sus hijos/alumnos. Lo deseable es que las dos converjan en el sentido que le atribuyen a la educación escolar, que las percepciones y valoraciones de ambos lados sean positivas y que compartan expectativas altas con respecto a los logros esperados de la tarea educativa.

El sentido que las familias y las escuelas le otorgan a la experiencia educativa escolar[80] puede ser convergente, cuando se comparten valores sociales, horizontes y proyectos de largo plazo; pero también puede ser distinto o contrapuesto, generando un desencuentro entre los intereses y los objetivos de ambas instituciones, que hace muy difícil la cooperación y el logro de resultados positivos. La coincidencia en los valores y en los fines de la educación suele ser una variable presente y significativa en las experiencias escolares exitosas en contextos de pobreza y marginalidad.

Por ejemplo, se producen desencuentros cuando la escuela promueve la solidaridad y la equidad por medio de un trabajo en grupos y un ritmo de avance en el aprendizaje que incluye a todos en los logros, en tanto que las familias –o algunas familias– estimulan actitudes de competencia y esperan que sus hijos avancen a un ritmo individual acelerado, sin aguardar ni ayudar a los rezagados del grupo de aula. Otro tipo de desencuentro ocurre cuando las familias desean que sus hijos logren rápidamente habilidades y conocimientos instrumentales y las escuelas se orientan por una apuesta de educación integral, de avance más lento, pero también más profundo y más abarcador. O, cuando los padres de familia esperan una educación de calidad que propicie aprendizajes significativos y rendimientos elevados, en tanto que la escuela realiza su trabajo en una perspectiva de cumplimiento burocrático de los mínimos de enseñanza exigidos por el sistema, en un marco de mediocridad y

[80] El "sentido de la educación" fue destacado por los expertos que participaron en una reunión de consulta sobre los diversos temas de esta publicación, realizada en la ciudad de Lima, mayo de 2008.

sin prestar atención a los efectos de su acción en el desarrollo académico de los estudiantes. Estos desencuentros son fuente de tensiones y conflictos, además de causar una pérdida de eficacia del proceso escolar.

Sin embargo, no siempre el encuentro o la coincidencia valorativa y de sentido resulta positiva para el logro de los resultados que el sistema educativo espera de la experiencia escolar. En el estudio de campo desarrollado por el proyecto IIPE Buenos Aires en 2003-2004 se encontró casos de coincidencia perversa entre escuelas de muy baja calidad y los intereses de familias que buscaban el camino menos exigente y más rápido para que sus hijos recibieran la certificación de haber concluido un nivel educativo, evitando riesgos de repetición, desaprobación de cursos, etc., sin importarles la calidad de la educación recibida.

Otro desfase hallado en el estudio de campo citado fue la discrepancia entre familias embarcadas en un proceso progresivo de desplazamiento del campo a la ciudad, de un barrio a otro o aun al extranjero y –por otro lado– el propósito educativo de escuelas alineadas con un proyecto de desarrollo local o de conservación de la cultura nativa. Lo contrario ocurre cuando las familias aspiran a la conservación de su idioma y sus costumbres ancestrales, y la escuela actúa desde un proyecto de modernización o “civilizador”, entendido como la imposición de una cultura y una lengua hegemónicas.

Lamentablemente, los gobiernos nacionales y descentralizados de los países de la región no comprenden o no asignan importancia a los procesos de construcción de acuerdos o consensos en torno al sentido del trabajo educativo escolar. El débil impulso a la formulación de proyectos educativos institucionales, locales o regionales, no ha contemplado estrategias apropiadas y sistemas de apoyo para producir esos acuerdos en cada nivel y en cada institución educativa, de modo que familias y escuelas sepan que están “remando en la misma dirección”.

Un segundo aspecto en la dimensión subjetiva de la relación entre familias y escuelas es la percepción y las representaciones que expresan unas de las otras. ¿Qué imagen tienen las familias (los padres y madres) de las escuelas públicas? ¿Qué imagen tienen las escuelas (los directivos y docentes) de las familias populares? Un estudio realizado mediante entrevistas y grupos focales (Saavedra y Suarez, 2002) recogió un conjunto de apreciaciones compartidas por la mayoría de los padres de familia de escuelas públicas, que concuerda con las opiniones críticas que se encontraron en los estudios de campo y que describieron varios de los expertos entrevistados:

- La baja calidad de la enseñanza y los problemas de la calidad del personal docente, su poca responsabilidad y la mala formación recibida.

- El mal estado de los servicios higiénicos, la falta de personal y de material de limpieza.
- Los problemas de disciplina, que los profesores no pueden manejar.
- La escasez de materiales educativos, la falta de equipamiento y de mantenimiento.
- Las diferencias entre el "nuevo enfoque pedagógico" constructivista y la enseñanza tradicional, que motiva a algunos padres a decir que sus hijos no aprenden.

Los mismos autores manifiestan que existe un extendido problema de desconfianza de los padres hacia los directores de escuelas y las Asociaciones de Padres de Familia, en especial cuando se trata de la administración del dinero que ellos aportan para el funcionamiento de la escuela.

Otro tipo de crítica y desconfianza es la que expresan familias de lugares rurales alejados cuando señalan que los docentes no cumplen con asistir y respetar el horario de trabajo, tratan mal a sus hijos y enseñan mal, sin considerar sus costumbres. Por su parte, los docentes califican a los padres de familia como poco responsables y poco cooperadores con el aprendizaje (Rivero, 2005).

Del otro lado, está la imagen que tienen los actores de la escuela (directores, docentes) de sus estudiantes y de las familias con las que deben relacionarse. Cuando se trata de familias de nivel socioeconómico o educativo bajo, con frecuencia los docentes muestran prejuicios, desarrollan una relación jerárquica y vertical hacia las familias, desprecian las costumbres locales y la lengua hablada por la comunidad, minimizan la posibilidad de contribución de los padres al proceso educativo de sus hijos. En algunas ocasiones se puede constatar cierto grado de discriminación racista. Al parecer, tales prejuicios son reforzados en los centros de formación magisterial, en los que se trabaja con un concepto teórico de estudiante y de familia, y se descalifica a las familias reales.

El cambio de las percepciones mutuas y la superación de la desconfianza deberían ser objeto de políticas públicas, pues no parece existir la posibilidad de una cooperación eficaz entre familias y escuelas sin un mínimo de confianza y valoración mutua entre sus actores. Sin embargo, en los países de la región prevalecen políticas orientadas hacia la rendición de cuentas y la entrega a las familias de herramientas para la vigilancia y el control, que tienden a agravar la desconfianza mutua y el recelo, en vez de contribuir a establecer un clima de respeto para que la actividad educativa escolar pueda convertirse en un proyecto compartido.

Otro elemento fundamental de la dimensión subjetiva de la relación entre familias y escuelas es el de las expectativas que en ambas se tienen con respecto a la

potencialidad de aprendizaje y desarrollo educativo de los niños y jóvenes escolares. Muchas investigaciones en la región y fuera de ella mostraron que expectativas más favorables entre los adultos significativos correlacionan con el buen rendimiento y con mayores logros educativos de los estudiantes, como también lo contrario.

En el estudio de campo de la fase anterior de este proyecto (obras citadas), se encontró que las familias de los grupos sociales visitados, incluyendo a pobres y nuevos pobres argentinos, pobres emergentes chilenos, desplazados colombianos, inmigrantes urbanos y comuneros rurales de los andes peruanos, en todos los casos, se otorgaba una alta prioridad a la educación escolar de los hijos e hijas y existía una disposición a realizar todos los esfuerzos posibles para sostenerla. Esto fue ratificado por varios de los especialistas entrevistados, quienes resaltaron que la opción por la escuela como camino para una vida mejor sigue teniendo vigencia en todos los sectores sociales, especialmente entre los más pobres.

Sin embargo, si bien todos siguen creyendo en la escuela como oportunidad para mejorar, las expectativas de las familias con respecto al nivel educativo que realmente pueden alcanzar sus hijos son muy heterogéneas en la región; desde familias que sólo esperan que sus hijos aprendan lo esencial para sobrevivir en un mundo letrado y complejo, hasta aquellas familias que no dudan de que sus hijos completarán los estudios universitarios y se desempeñarán como profesionales exitosos. Tales diferencias se relacionan claramente con el nivel o grupo social de pertenencia de las familias y el grado de instrucción de los padres y madres.

Al respecto, una de las entrevistadas en el estudio de 2006-2007 opinó que los sectores más bajos de la sociedad esperan que la escuela los ayude a ascender en la escala social, en tanto que la clase media busca socialización, contención, disciplina y también *status*, no le importa tanto el aprendizaje; los sectores altos, por su parte, quieren mantenerse en una posición de ventaja y conservar su identidad cultural y religiosa.

La desigualdad entre las expectativas educacionales de los distintos grupos socioeconómicos y culturales se puede explicar porque, como expresa Villarán (2006), las expectativas suponen la experiencia pasada y el proyecto de vida futura. En materia educativa, la vivencia personal, individual, pero también la experiencia familiar o colectiva previa respecto de la escuela, alimentan la manera en que se dan las relaciones y prefiguran lo que se espera de ella.

En el estudio de campo de 2003-2004 de este proyecto, se encontró que la ausencia o la debilidad del Estado influyen fuertemente en el bajo nivel de las expectativas de las familias pobres y vulnerables con respecto a la educación escolar de sus hijos, ya que –ante la falta del Estado proveedor– la cantidad y

la calidad de la educación que pueden ofrecer depende en gran medida de su propia capacidad para sostener la escuela y su funcionamiento con recursos propios y de la comunidad. Ellas perciben que otras familias con más recursos pueden sostener mejores escuelas y aceptan resignadamente esa desigualdad.

Por otro lado, también se ha señalado que las expectativas pueden ir debilitándose o reforzándose con el pasar del tiempo, en función de los resultados. En efecto, muchas veces la expectativa inicial de las familias –o de los propios estudiantes– disminuye como consecuencia de una experiencia escolar frustrante, que no responde a lo esperado, o por una percepción pesimista de las oportunidades que se abren al final del camino escolar. Eso fue lo que se encontró en el estudio de campo entre los jóvenes de familias vulnerables que estaban por terminar la educación secundaria, quienes percibían como irrelevante y poco pertinente lo ofrecido por la escuela frente a las exigencias para competir por las pocas oportunidades que aparecían en la vida adulta. Como dijo uno de los entrevistados, esos jóvenes se preguntan: "¿de qué sirve esforzarme mucho si al final los dados están echados?".

La escuela no suele tomar en cuenta las expectativas de las familias y de los estudiantes, tampoco es sensible a la desmotivación que conlleva su debilitamiento. Por lo general, trata las manifestaciones de la desmotivación de los jóvenes como expresiones de rebeldía o indisciplina, y aplica medidas autoritarias que agravan el problema. Muchas veces estos errores de interpretación del fenómeno y las intenciones "correctivas" subyacen a las decisiones de separación de estudiantes de la escuela o al abandono prematuro de la escolaridad por decisión propia, que engrosan los altos índices de deserción en secundaria.

De otro lado, cuando las relaciones entre escuelas y familias se desenvuelven en un contexto de oferta y demanda, en el que la educación se concibe como un servicio que debe ser comprado, las familias asumen que sus hijos reciben la educación que ellos, como clientes, pueden pagar; por tanto, es su capacidad de pago la que modula sus expectativas. En este caso, las familias se relacionan con sus escuelas con la lógica del mercado y no desde el lugar del ciudadano y sus derechos.

Por otra parte, las expectativas de los directivos, docentes y supervisores con respecto a los estudiantes también suelen corresponder al nivel socioeconómico y educativo de las familias. Pero también influye en ellas la percepción que ellos tienen de la calidad de sus escuelas; o, más precisamente, del nivel en el que creen que están ubicadas sus escuelas en la escala estratificada por niveles del sistema escolar en la localidad o el país.

Como se ve, el tema de las expectativas en la relación entre familias y escuelas remite nuevamente al debate sobre el rol del Estado y el rol del mercado en la organización y la distribución de la oferta educativa, considerados desde la perspectiva de los derechos y de la equidad en la educación y en la sociedad. El déficit y las desigualdades en la contribución del Estado al sostenimiento de las escuelas públicas no sólo generan diferencias en los factores objetivos de la calidad educativa, sino también en la dimensión subjetiva de la relación entre las escuelas y las familias.

En el tema de las expectativas de familias y escuelas, uno de los cambios por lograr es independizar las expectativas del nivel socioeconómico de las familias, puesto que no parece viable la equidad en los resultados de la educación escolar si desde el comienzo las familias pobres y vulnerables y sus escuelas no tienen las mismas expectativas de la educación de sus hijos que las familias y escuelas de clase media o alta. En ese cambio le corresponde un rol protagónico al Estado. Por otro lado, las escuelas tendrían que aprender a detectar y superar aquellas deficiencias de su funcionamiento que generan decepción y desmotivación, además de instalar estrategias –coordinadas con las familias– para la retención de sus estudiantes. Finalmente, hace falta actuar sobre factores que en parte sobrepasan el ámbito educativo –mediante políticas económicas y sociales– para mejorar y democratizar la oferta de oportunidades para los jóvenes que concluyen satisfactoriamente la educación secundaria o media, de modo que se mantengan motivados y perseveren hasta el final.

La diversidad cultural en la relación entre escuelas y familias

La diversidad cultural es un rasgo fuerte de las sociedades latinoamericanas, como resultado de las migraciones internas y externas, la supervivencia de naciones originarias del continente (con distintos pesos demográficos de un país a otro) que conservan sus lenguas y parte de su cultura nativa, las diferencias de patrones de vida entre territorios por su composición mayormente urbana o rural o por otras distinciones geográficas, por la influencia cultural de otros pueblos recibida a través de los medios de comunicación y el arte, o por aportes emergentes de las nuevas generaciones. La diversidad cultural es una realidad dinámica, en constante cambio, en la cual existen hegemonías y subordinaciones, corrientes poderosas y posturas débiles. En este contexto multicultural se produce la relación entre escuela y familia.

Desde el punto de vista cultural, la familia es el espacio primero de aprendizaje de la lengua materna y de construcción de la identidad social.[81] Ella misma está sujeta a cambios y recibe constantemente las influencias de otras culturas que coexisten en el territorio o que llegan por todos los canales abiertos a la comunicación y al intercambio. La escuela pública, por su parte, es la institución que canaliza la entrega a nivel nacional del idioma y la cultura oficial.[82] En años relativamente recientes se le ha pedido que deje de ser una entidad "civilizadora" y constructora de una cultura nacional homogénea a partir de la visión de la clase dominante y se convierta en un espacio de divulgación y encuentro de todas las culturas, con énfasis en el respeto de la cultura propia de cada territorio. Hoy, sin embargo, la escuela está muy lejos de cumplir tal función y –con pocas excepciones– sigue conservando en buena parte su carácter de institución vertical y autoritaria, portadora de un solo discurso cultural.

Uno de los instrumentos principales de la imposición cultural de la escuela es el currículo oficial nacional, que incorpora muy poco o nada de contenidos recogidos de culturas distintas de la hegemónica. Si bien los gobiernos de la región han enunciado políticas y estrategias diversas de diversificación curricular que permiten la incorporación de contenidos definidos a nivel local o de la propia institución educativa, es muy poco lo que se hace para construir capacidades para una implementación efectiva y pertinente de esa posibilidad, lo que en la práctica casi no sucede. Una consecuencia de tal práctica es que las familias no encuentran reflejado su saber y su cultura en lo que sus hijos aprenden en la escuela, perciben que se subestima su experiencia y sus conocimientos, y se limita la posibilidad de su participación en el proceso de aprendizaje escolar de sus hijos. Se trata de una situación que podría cambiar significativamente si se cumplieran las normas que indican elaborar en cada institución educativa un proyecto curricular diversificado en diálogo con las familias. Pero lamentablemente los docentes –en su gran mayoría– no están preparados para realizar un trabajo de desarrollo curricular e implementar una pedagogía flexible, que asuma y aproveche las potencialidades de la diversidad presente entre los estudiantes de su escuela.

En los países de la región es común que los docentes habiten en sitios distintos y lejanos del lugar donde está ubicada la escuela en la que trabajan, por

[81] La ampliación de este tema corresponde al capítulo "Las condiciones sociales para el aprendizaje en la relación equidad social y educación", en esta publicación.

[82] El desarrollo de este tema se puede encontrar en el capítulo "¿Qué políticas de pedagogía y gestión escolar son necesarias?", en esta publicación.

lo cual conocen poco de la realidad sociocultural y geográfica de este contexto y de las condiciones en las que viven las familias de sus estudiantes. En consecuencia, les resulta difícil comprender algunas actitudes, necesidades o problemas de los alumnos y tomarlas en cuenta en la tarea docente; la escuela y el sistema les piden desarrollar un currículo y unas rutinas pensadas y diseñadas para unos alumnos "ideales", que poco tienen que ver con los perfiles reales de los niños y jóvenes que acuden diariamente a sus aulas.

Otra política de atención a la diversidad, ya antigua en algunos de los países, es la aplicación de modelos de educación intercultural bilingüe en territorios poblados por comunidades pertenecientes a las naciones originarias. Se han desarrollado experiencias valiosas en varios de los países de la región, que incluyen el uso de la lengua materna para la comunicación y el aprendizaje en los primeros grados escolares, así como la incorporación de contenidos locales como parte de los textos y las imágenes empleados en los libros y materiales de enseñanza. En algunas de las experiencias se han realizado esfuerzos serios y sostenidos para formar a profesores nativos que puedan tener una relación cercana y fluida con los estudiantes y sus familias.

Hubo ensayos exitosos, pero cuando se ampliaron a territorios completos o a zonas nuevas, se detectaron problemas severos en la implementación y la ejecución, a tal punto que familias y comunidades enteras de poblaciones nativas llegaron a rechazar estos programas, considerándolos de peor calidad que los ofrecidos por las escuelas que educan en castellano y con el currículo nacional. El principal problema en estos casos fue la baja calidad de la formación profesional de los docentes, que no habían sido preparados para aplicar el modelo de educación intercultural y que muchas veces ni siquiera conocían la lengua nativa.

Sin embargo, la actitud de las familias hacia los programas de educación intercultural bilingüe, de aceptación en algunos casos y de rechazo en otros, no sólo tuvo que ver con la calidad de su aplicación sino también con sus propias opciones con respecto a lo que esperan que la escuela provea a sus hijos. Los aceptaron cuando pudieron valorar su aporte al fortalecimiento de la identificación de los niños con su cultura y a su preparación para integrarse con éxito en la sociedad local; los rechazaron cuando, por el contrario, esperaban de la escuela una preparación para la inserción en contextos nuevos o para lograr una manejo competente de los códigos y los patrones de la cultura dominante.

Otra manifestación del autoritarismo cultural de la escuela es la imposición, en algunos países, de la enseñanza de la religión oficial –la católica–, sus tradiciones y prácticas, en la escuela pública, sin tomar en cuenta las opciones

religiosas de las familias. En el estudio de campo de 2006-2007 se encontró que familias integradas a iglesias evangélicas rechazaban esa imposición y optaban por retirar a sus hijos de la escuela cuando se realizaban actividades –danzas, cantos– que entraban en conflicto con los mandatos de su iglesia.

El desencuentro cultural también ocurre cuando los modelos educativos de las familias no coinciden con los de las escuelas. La escuela espera y promueve que la relación educativa al interior de la familia se defina principalmente por el apoyo al proceso de aprendizaje escolar formal, cuando la familia tiene también un rol educativo distinto. La familia puede tener expectativas muy altas puestas en la escuela y al mismo tiempo no saber que le corresponde asumir un rol activo en su relación con la escuela, al menos en la forma que esperan los docentes. Es más, los patrones de crianza y de aprendizaje de los niños y niñas pueden entrar en conflicto con el modelo esperado por la escolaridad formal (Benavides y otros, 2006).

La diferencia cultural entre familia y escuela también puede involucrar –según estos autores– a la forma de la enseñanza y el aprendizaje. Ponen como ejemplo que los niños de las comunidades amazónicas basan su aprendizaje en la observación atenta y silenciosa, en tanto que en la escuela les piden que aprendan escuchando al maestro, preguntando y escribiendo. También en los hogares rurales andinos el aprendizaje se da mediante la observación y la práctica, y no mediante indicaciones verbales; tal forma de aprendizaje es poco coherente con el tipo de apoyo o refuerzo que la escuela espera de las familias. La solución, según los autores, pasa por adaptar la escuela al patrón cultural de las familias y no a la inversa.

Diversos estudios mostraron las consecuencias negativas de una educación que no toma en cuenta la cultura y las condiciones de vida de las poblaciones a las que se ofrece. Los documentos del BID (*op. cit.*) y PREAL (2001) lo confirman al destacar la desventaja educativa de los niños pertenecientes a familias pobres, especialmente de zonas rurales, y aquellos que integran minorías raciales y grupos étnicos, que repiten más, se atrasan y tienden a obtener menores puntajes en las pruebas de rendimiento en comparación con los demás estudiantes. Existen, no obstante, escuelas que se adecuan a la realidad local y de las familias, participan en la vida comunitaria y logran resultados satisfactorios.

Sin embargo, también se debe alertar sobre el riesgo de un localismo estrecho que limite el horizonte de la educación escolar. La búsqueda de la pertinencia geográfica, social y cultural de la escuela no debería limitar el acceso al

conocimiento universal y a las competencias necesarias y suficientes para que el egresado de la educación secundaria o media, en cualquier lugar de la región, pueda insertarse satisfactoriamente en la educación superior o en la vida productiva y el mundo adulto en cualquier lugar de su país o del mundo.

Las dinámicas de la relación entre familias y escuelas

Una percepción extendida desde las escuelas y desde las familias es que las primeras no toman en cuenta la situación concreta y diversa de las familias, y que las segundas desestiman su obligación de preparar, de participar y de apoyar el proceso educativo de sus hijos e hijas; todo lo cual contrasta con la necesidad de asegurar una cooperación satisfactoria entre unas y otras para alcanzar los resultados esperados de la educación.

Según Alcalay *et al*. (2005), un aspecto que obstaculiza el compromiso familiar con la escuela y que hace que los padres eviten involucrarse, es la percepción por parte de éstos de un clima escolar –la atmósfera social y educacional de la escuela– que no hace sentirse a las familias bienvenidas, respetadas, confiadas, escuchadas y necesitadas. La existencia de lo contrario, es decir, un clima escolar positivo y estructuras que faciliten que las familias se involucren, tiene como resultado una alianza efectiva entre escuela y familia, que ayuda a los niños a tener éxito.

El problema, sin embargo, parece ser más complejo y no sólo se relaciona con el clima escolar, como sugirieron varios de los entrevistados. Los cambios socioeconómicos y culturales de los últimos veinte años y los procesos de debilitamiento del Estado, la descentralización del sistema escolar con sus banderas de autonomía de la institución educativa, de valoración de la cultura local y de rendición de cuentas a las familias y a la comunidad local, sumados al deterioro de la imagen profesional de los docentes y a la precarización del empleo o el pluriempleo de los padres de familia, han traído como consecuencia el surgimiento de dinámicas nuevas y contradictorias en la relación entre familias y escuelas.

Por el lado de las familias, se aprecia un distanciamiento creciente de muchos padres y madres que no disponen de tiempo y condiciones para involucrarse en esa relación, ya sea por el cansancio o la falta de tiempo, como producto de las condiciones precarias o demandantes en exceso de su actividad laboral, la falta de seguridad o estabilidad en el empleo, la dificultad para proveer a los hijos de lo necesario para la vida cotidiana y para el estudio. Estas circunstancias parecen haber aumentado en varios de los países de la región en los últimos lustros, como consecuencia del deterioro de las condiciones de trabajo para las poblaciones de clase media y las que viven en situación de pobreza.

Paradójicamente, al mismo tiempo, muchas familias tienen una actitud más asertiva y demandante que se explica en parte por la angustia de proveer a sus hijos de un capital imprescindible para tener éxito en la sociedad actual –el conocimiento–, pero también por la intensa promoción oficial de la participación, el control, la vigilancia y hasta el cogobierno de la escuela –una institución por lo demás desacreditada–, a la que se le pide que adicionalmente satisfaga otras necesidades que en el pasado eran atendidas por la familia, tales como la alimentación, la contención y la disciplina.

En las escuelas, al mismo tiempo, se observa una pérdida de su autoridad y ascendencia, por su debilitamiento y también por la cancelación de su rol tradicional como institución civilizadora y de unificación cultural, la sustitución de su monopolio educativo por un escenario en el que los medios de comunicación y las TIC ofrecen alternativas cada vez más eficaces para el acceso al conocimiento, sumado a la pérdida de capacidad adquisitiva y de *status* profesional del magisterio; es decir, una crisis de identidad institucional, que deriva en desconcierto y en una necesidad de responsabilizar a otros –las familias, el Estado– de los problemas de sus estudiantes.

Una de las especialistas entrevistadas opinó que actualmente parece que –a contracorriente de lo que sucedía en el pasado– las familias buscan civilizar a la escuela, adecuarla, alinearla con sus nuevas demandas y con las demandas del mercado. Otro entrevistado señaló que las familias, antes legitimadoras de la actividad de las escuelas y de los docentes, ahora ponen en cuestión todas las decisiones que entienden afectan sus criterios o intereses. Uno de ellos concluyó que la situación descrita genera tensiones y desafíos, que supone un reacomodo en la relación que debe llevar al establecimiento de un nuevo pacto, el cual aún no está claro para las escuelas y tampoco para las familias.

En vista del desencuentro entre tradiciones, nuevas demandas y dinámicas desencadenadas o agudizadas por los cambios sociales, económicos y culturales recientes, el nuevo pacto que debe establecerse entre escuelas y familias tendría que basarse en una nueva definición del sentido de la educación escolar y de los roles que tocan a cada parte, lo que ya fue analizado parcialmente en el apartado acerca de la dimensión subjetiva de la relación. Una característica de este nuevo pacto, ineludible desde un punto de vista ético, es que tiene que garantizar equidad, entendida como una igualdad en la calidad de los resultados finales de la educación secundaria o media.[83] Otra característica

[83] Esta igualdad en la calidad de los resultados no equivale a homogeneidad cultural. En este caso, el concepto de calidad lleva implícita la noción de pertinencia y de valoración de todas las culturas.

esencial es que tiene que responder a las características propias de cada contexto territorial y, en consecuencia, ser flexible, para adaptarse a las condiciones y necesidades de cada situación.

La revisión de las funciones y los roles de las familias que influyen en la educación escolar de sus hijos llevó a proponer la siguiente taxonomía (Martiniello, 1999):

1) "Padres como responsables de la crianza del niño" (responsabilidades básicas de los padres / *parenting*). En esta categoría, los padres desempeñan las funciones propias de la crianza, el cuidado y la protección de sus hijos, y proveen las condiciones que les permiten asistir a la escuela.[84]
2) "Padres como maestros." Los padres continúan y refuerzan el proceso de aprendizaje del aula en la casa. Supervisan y ayudan a sus hijos a completar sus tareas escolares y trabajar en proyectos de aprendizaje.
3) "Padres como agentes de apoyo a la escuela." Esta categoría se refiere a las contribuciones que los padres hacen a las escuelas para mejorar la provisión de los servicios. Incluye contribuciones de dinero, tiempo, trabajo y materiales.
4) "Padres como agentes con poder de decisión." En esta categoría, los padres desempeñan roles de toma de decisión que afectan las políticas de la escuela y sus operaciones. Incluye la participación de padres en Consejos Escolares Consultivos y Directivos, o en programas de selección de Escuelas/Vales Escolares (*vouchers*).

A continuación, se analizan por separado las dinámicas de la relación entre familias y escuelas en relación con las tres últimas categorías de roles de los padres según la taxonomía expuesta.

Los padres como "agentes con poder de decisión"

En los últimos años, los gobiernos de la región establecieron políticas para los tres últimos tipos de roles de las familias, dándole más énfasis a unos que a otros, intentando generar nuevas reglas de juego en las relaciones entre escuelas y familias. Los entrevistados del estudio de 2006-2007 expresaron opiniones sobre las políticas y las experiencias, algunas coincidentes y otras divergentes. En el caso del rol de los padres como "agentes con poder de deci-

[84] Las funciones y los roles que corresponden a esta categoría, tanto de las familias como de otros actores institucionales y sociales, son analizados y discutidos en el capítulo elaborado por Elsa Castañeda en esta publicación.

sión", se alude a distintas modalidades de Consejos Escolares o equivalentes, con similitudes pero también con normas particulares, que parecen haber alcanzado distintos grados de consolidación en cada uno de los países; estas instancias provocan escepticismo en algunos de los entrevistados y fuertes críticas por parte de otros.

Si se aplicaran las definiciones de las normas, dichos "consejos" podrían ser canales de información sobre las necesidades de la escuela y espacios para el compromiso conjunto a favor de iniciativas encaminadas a solucionar problemas y lograr mejoras en la función educativa de la escuela. Pero varios de los entrevistados manifestaron que esas definiciones no son respetadas, se distorsiona su rol invadiendo espacios que no les corresponden y generando situaciones de confrontación y de deterioro del clima institucional. También, en las Asociaciones de Padres de Familia surgen con frecuencia conflictos relacionados con el manejo de fondos, que agrandan la desconfianza de la mayoría de padres y madres.

Uno de los entrevistados calificó de "fascista" e ineficaz la política de promover verticalmente y a nivel nacional la creación de los Consejos Escolares con participación de los padres de familia. En su opinión y la de otros, las formas de participación deben surgir de la iniciativa local y responder a las necesidades y características propias de cada ámbito y de cada escuela. Otro de los especialistas opinó que el tipo y el grado de participación de los padres en la escuela debe ser coherente con el modelo de gestión y el tipo de liderazgo establecido en cada caso; lo importante para lograr los objetivos es que la escuela y las familias concuerden en el sentido que debe tener la educación y en los valores subyacentes.

En consecuencia, si se cumple con la condición de que la familia suscriba el modelo de gestión, una escuela que busque eficiencia desde un liderazgo muy vertical y que trate a las familias como clientes, seguramente logrará buenos rendimientos, aunque sacrificando el clima afectivo y el desarrollo de la subjetividad; otra escuela más abierta y horizontal que fomente el diálogo y las relaciones de fraternidad de común acuerdo con las familias, igualmente puede conseguir que sus estudiantes logren buenos rendimientos. El mejor modelo de gestión sería, por tanto, aquel que la comunidad escolar suscriba como propio.

En la región también se han ensayado otros mecanismos y dinámicas de relación entre familias y escuelas, propuestos como recetas universales por algunos organismos multilaterales y organizaciones internacionales. Es el caso del modelo de "rendición de cuentas" o de "responsabilidad por los resultados", promovido por el Banco Mundial, el BID y PREAL, entre otros.

Según PREAL (2006), lo que explica el fracaso pedagógico de las escuelas públicas es que los docentes no se responsabilizan por los resultados y tampoco los reportan a los padres, los directores, la opinión pública o las autoridades; en consecuencia, señala PREAL, las políticas deben otorgar importancia a la posibilidad de desarrollar estrategias para comunicar a los padres los avances y logros de sus hijos. En esta línea, la responsabilidad por los resultados supone algo más: "pensar estándares claros y apropiados; información para todos los usuarios; consecuencias del cumplimiento o incumplimiento de los objetivos; tener autoridad (de parte de escuelas y padres) para tomar decisiones e introducir cambios; y, la escuela (maestros, directores, la escuela en sí) debe tener la capacidad y los recursos para poder efectuar todo lo mencionado".

En consecuencia, PREAL (2006) valora como exitosa la experiencia de Chile y Colombia de evaluar anualmente y difundir públicamente los resultados de cada escuela "para ayudar a los padres a seleccionar y evaluar aquellas a las que asisten sus hijos". Diversos especialistas han criticado este modelo por sus consecuencias negativas en las dinámicas pedagógicas e institucionales de las escuelas y por su impacto regresivo desde el punto de vista de la equidad educativa y social.

El BID, por su parte, también pone en el centro de la política escolar los resultados y sugiere que una lógica de mercado contribuiría a lograr mayor eficiencia y mejor articulación entre las escuelas y las familias para alcanzar un mejoramiento de los aprendizajes (BID, 2005). Este organismo argumenta que las escuelas privadas pueden motivar a docentes, directivos y padres para que estén activamente comprometidos en asuntos relacionados con la escuela. Para el BID, es importante haber encontrado que las escuelas administradas por el sector privado, "incluso aquellas que sirven a poblaciones de bajos ingresos, producen, en promedio, el mismo producto con menos recursos que el sector público (…)".

En una sección previa de este capítulo ("El encuentro entre escuelas y familias: los mecanismos de la segregación") se ha mostrado el papel que ha jugado y juega la privatización de la escuela en el funcionamiento de los sistemas educativos de los países de la región: estratificados y piramidales, segregados en función del nivel de ingresos, del territorio y de la pertenencia étnica y cultural de las familias. Las investigaciones y los análisis de sucesivas evaluaciones nacionales de rendimiento en Chile mostraron que las escuelas administradas por privados y subvencionadas por el Estado contribuyeron a reforzar la segregación, y también, la asociación de los rendimientos escolares con la condición económica y social de las familias. Este modelo resulta regresivo

cuando lo que se pretende es equidad, entendida como igualdad en la calidad de los resultados finales de la educación primaria y secundaria o media.

Los padres como "agentes de apoyo a la escuela"

Este rol de los padres se refiere, como señala Martiniello (1999), a las contribuciones que los padres hacen a las escuelas para mejorar la provisión de los servicios; incluye contribuciones de dinero, tiempo, trabajo y materiales. En los países estudiados –aunque con grandes diferencias entre unos y otros– los padres participan en labores de construcción, reparación o mantenimiento de los locales escolares; también, con aportes económicos directos, incluso en la escuela pública gratuita.[85]

En ciertos casos, la inversión corrió siempre por cuenta del Estado o de sostenedores o promotores privados y la contribución de los padres fue y es complementaria, para mejorar o ampliar lo que se tiene mediante aportes eventuales, o pagos de cuotas mensuales –como sucede en las escuelas subvencionadas con financiamiento mixto en el sistema chileno–. En Perú y otros países de la región –por ejemplo, en las escuelas comunitarias de los desplazados colombianos– es habitual que las familias de áreas rurales y urbanas marginales participen en la construcción y el mantenimiento de los locales escolares, en la compra de equipos y materiales educativos, y en el sostenimiento directo de algunos servicios, como la alimentación escolar, la salud o la organización de actividades extracurriculares. Es tanta la diferencia en este aspecto entre unos países y otros, que uno de los entrevistados chilenos manifestó su sorpresa al saber que, en otros países de la región, la salud y la escuela son asuntos que generan una considerable movilización social, como consecuencia de la activa participación de las familias y las comunidades en la creación y la construcción de los locales y su sostenimiento; en contraste, en Chile esa función fue asumida por el Estado desde muy temprano en el desarrollo social del país.

En cualquier caso, si se quiere un nuevo pacto entre escuela y familia que se oriente por el propósito de equidad, que se entiende –según se ha expresado– como igualdad en la calidad de los resultados finales de la escolaridad, se hace necesario un cambio significativo en lo que respecta a este tipo de participación de los padres. Está demostrado que los aportes de las familias a la escuela pública

[85] Según Saavedra y Suárez (2002), en el año 2000 las familias peruanas con hijos matriculados en la escuela primaria pública (estatal y gratuita) gastaron 242 millones de dólares (0,45% del PBI); en el caso del nivel secundario, 185 millones de dólares (0,34% del PBI). Estas cifras representaron un tercio del gasto público por alumno en cada nivel educativo en ese año.

operan como un factor de discriminación y segregación en el sistema, en la medida en que la capacidad de contribución de las familias es muy desigual. Ya antes se señaló que bajo este sistema las familias más pobres y vulnerables siempre acaban asociadas a las escuelas más precarias, que les demandan menos y por eso también cuentan con menos medios para mejorar.

Los padres como "maestros"

Por otro lado, el nuevo pacto entre familias y escuelas también tiene que incluir una renovación del rol de los padres "como maestros", esto es, reforzando en la casa el proceso de aprendizaje del aula, con la atención focalizada específicamente en el desarrollo educativo de los estudiantes, en la enseñanza y el aprendizaje de sus hijos e hijas.

En muchas ocasiones, como observan Alcalay *et al.* (2005), esta relación se caracteriza por el desconocimiento mutuo, la incomunicación y el desencuentro. Los profesores descalifican a los padres y ellos, por su parte, si bien se encuentran interesados en participar, sienten incapacidad para hacerlo y entregan el poder a la escuela. El énfasis que la escuela pone en los problemas y deficiencias de sus estudiantes, cuando se comunica con la familia, algunas veces genera en el hogar demandas inapropiadas e incluso castigos que dañan la relación entre padres e hijos, en vez de propiciar actitudes parentales de compensación activa de las dificultades de los hijos. Además, al sentirse acusados por las dificultades de los niños, los padres adoptan una postura defensivo-crítica y reaccionan responsabilizando al sistema educativo por su incompetencia para hacerse cargo de los problemas de los escolares y para entregar a las familias herramientas que los ayuden en la educación de sus hijos.

Además de ser ineficaz para la superación de las dificultades, esa dinámica de "atribución cruzada de culpas" provoca que el estudiante perciba la desautorización recíproca de familia y escuela, y se quede con una imagen desvalorizada de ambos, dejando de contar con referentes legitimados de autoridad. Tal dinámica debe ser cambiada –señalan Alcalay *et al.* (2005)– por otra que aplique herramientas propositivas que fortalezcan la relación y propicien una convergencia en las metas, los estilos y las modalidades educacionales, en un marco de respeto, valoración y ayuda mutua.

En un contexto de descrédito de la escuela y de desvalorización del magisterio, también sucede que el docente se siente amenazado por los padres y los padres sienten que pueden decirle a ese docente lo que tengan ganas. Lo mis-

mo sucede muchas veces en sentido contrario: los padres se inhiben de asistir a la escuela por temor a ser cuestionados por los problemas de sus hijos.

Una de las hipótesis sugeridas por varios de los entrevistados y algunos autores para explicar el desencuentro entre docentes y padres en torno a la trayectoria escolar cotidiana de los estudiantes es que la escuela –los docentes– no terminan de comprender y hacerse cargo de la realidad de las familias e insisten en demandar aquello que ellas no pueden proveer –con lo cual provocan que los padres se sientan constantemente en falta– y no les dan herramientas para resolver los problemas o contribuir al avance de sus hijos. La dificultad de los padres para cooperar con los docentes vendría de su desinformación sobre el sistema escolar o de no poseer los conocimientos requeridos para ayudar a sus hijos en las tareas, de su falta de confianza en sí mismos o de su falta de tiempo por razones laborales (Alvariño, 2000). Muchas veces –señalaron algunos entrevistados– su horario de trabajo es incompatible con la asistencia a reuniones convocadas por los docentes.

Alvariño sugiere un conjunto de recomendaciones orientadas a superar el desencuentro entre familias y escuelas, entre las cuales cabe destacar:

- Las escuelas deben realizar una evaluación de las necesidades de la comunidad para que puedan atender efectivamente a las familias con las cuales se relacionan.
- Las escuelas deben realizar un entrenamiento específico para que los profesores sepan cómo desarrollar relaciones con la comunidad de padres y apoderados.

Pero no se trata sólo de los factores que Alvariño enuncia o de otros factores similares. Como ya se mencionó, uno de los cambios más importantes de las últimas décadas es la incorporación a la escolaridad de grandes contingentes de población antes excluidos. Se trata de poblaciones con características culturales distintas y con menor capital educativo y social que probablemente se sienten ajenas al mundo escolar e ignorantes de sus exigencias y sus dinámicas. Muchas madres analfabetas acompañan la trayectoria escolar de sus hijos, y muchos padres y madres con poca escolaridad tienen a sus hijos e hijas estudiando en grados superiores a los que ellos mismos alcanzaron a cursar. A lo cual se agrega la concepción cultural diferente sobre la educación y el aprendizaje que tienen las familias pertenecientes a etnias y culturas distintas de las hegemónicas, como se verá más adelante. Todo ello explica que muchas familias entreguen sus hijos a la escuela para que –como institución especializada– los eduque, sin asumir que les corresponde un rol en ese proceso y que también ellos deben hacer cambios en sus patrones de vida cotidiana para participar en la experiencia escolar de sus hijos.

Además, como señala Terigi (2006), los formatos de relación de las escuelas con las familias son limitados y enfatizan sus carencias sociales, económicas y culturales, en lugar de aprovechar y valorar los saberes significativos y otras contribuciones que las familias podrían aportar al proceso de aprendizaje. Peor aún, como se señaló en una entrevista, en algunos casos se llega al extremo de estigmatizar a los niños o niñas y convertirlos en objeto de bromas y burlas, agregando maltrato y discriminación social a su ya difícil condición de supervivencia.

La escuela, como manifestó uno de los entrevistados, debe tomar en cuenta la demostrada influencia de la familia en el aprovechamiento escolar y otorgar mayor reconocimiento a la sabiduría de la familia popular, buscando establecer mecanismos de complementación y cooperación entre la cultura popular y la cultura escolar, en vez de ignorar o subestimar lo que pueden aportar los padres y madres. Pero, además, tiene que hacerse cargo de la complejidad de las situaciones familiares y de las realidades de sus estudiantes, que se parecen muy poco a la imagen ideal y abstracta en la que sigue creyendo. Sin estos cambios no parece posible el proyecto de una escuela con equidad, que actúe con iniciativa y previsión, pero también con sensibilidad y capacidad de reacción para nivelar a los rezagados y recuperar a los que enfrentan problemas, de modo que todos aprendan lo necesario para avanzar hasta el final de su escolaridad. En este marco hay un amplio acuerdo en la conveniencia de que la escuela incorpore programas de compensación de las carencias y dificultades de las familias, pero sin descuidar su función principal de educar.

También Martiniello (1999) coincide en la necesidad de un mayor y mejor conocimiento de las familias y condiciones familiares de los estudiantes por parte de los docentes y la escuela. Haciendo referencia al "modelo de competencia cultural",[86] el autor afirma que los maestros mejor informados sobre las condiciones familiares de los estudiantes tienden a responsabilizar menos a los niños y a las familias de las dificultades de aprendizaje, y comprenden las relaciones entre pobreza y funcionamiento familiar, estando mejor dispuestos para brindar apoyo. En consecuencia, se recomienda que los programas de formación y mejoramiento profesional de los docentes enfaticen la preparación para comprender los valores, la cultura, y las condiciones de vida de los estudiantes y sus familias para que puedan adaptarse de manera flexible a sus necesidades y ofrecer una educación relevante.

[86] Se trata de un modelo promovido por el Proyecto de Investigaciones de la Familia de la Universidad de Harvard.

Al mismo tiempo, también resulta claro que la escuela sola no puede compensar exitosamente todas las situaciones derivadas de la precariedad o la desintegración de las familias. Son necesarias políticas sociales y laborales orientadas a mejorar las condiciones de vida de las propias familias y, en consecuencia, su disposición y capacidad para cumplir satisfactoriamente con su parte de responsabilidad en la relación con las escuelas. Esas políticas sociales tienen que incluir la creación o el fortalecimiento de agencias –instituciones públicas o privadas o redes sociales– que se encarguen de compensar carencias y atender necesidades de los estudiantes y sus familias que salen del rango de lo que la escuela puede hacer sin descuidar sus propias funciones.

En la búsqueda de alternativas en la escuela, algunos entrevistados plantearon implementar mejores mecanismos para que los padres de familia conozcan y comprendan qué y cómo están aprendiendo sus hijos en la escuela. Además de las tradicionales escuelas de padres, a menudo inviables por limitaciones de tiempo y dificultades de horario, se propone incluir el apoyo de los padres desde que se diseñan los textos y materiales educativos, y se elabora la programación de las actividades educativas, tomando en cuenta lo que ellos son capaces de aportar al proceso de aprendizaje. También, se sugiere hacer uso de boletines periódicos o de correo electrónico e Internet (web informativa, foros, *chats*, etc.), allí donde sea posible; donde las condiciones no lo permiten, se pueden aplicar estrategias de educación comunitaria desarrolladas por las organizaciones no gubernamentales para llegar hasta las familias en sus hogares, teniendo como objetivo la comprensión de la tarea de la escuela y la participación en el proceso escolar de los hijos.[87]

En investigaciones que han comparado familias pobres cuyos hijos sí tenían un buen rendimiento escolar con otras cuyos hijos presentaban problemas, se demostró la importancia de que los niños contaran con libros en casa y fueran estimulados por sus padres a participar en actividades de lectura y escritura (Ferrer, 2007). Se sugirió la promoción de actividades con padres de familia, organizadas por la escuela, para estimular la lectura de libros en casa; esta propuesta recomendaba, por ejemplo, la inclusión de un sistema de préstamo de libros para que los padres tuvieran qué leer a sus hijos, así como que los maestros dejaran tareas que incluyeran explícitamente la realización de actividades de lectura con los padres. Este tipo de estrategias fueron ensayadas con éxito en la región.[88]

[87] Uno de los entrevistados describió la experiencia de “Maestros comunitarios” realizada en Uruguay como ejemplo de este tipo de estrategia.

[88] Véase, por ejemplo, M. Corrales (2002).

En este campo de la cooperación entre escuelas y familias también es necesario alertar sobre el efecto regresivo –desde el punto de vista de la equidad– que pueden tener las políticas "universales" en sociedades tan desiguales como las de América Latina, cuando no van acompañadas de medidas que expresen una "discriminación positiva" a favor de los que están en desventaja. Así, por ejemplo, la distribución masiva de un documento dirigido a todas las familias del sistema escolar público, en el cual se les informa acerca de los principales logros educativos que deben alcanzar sus hijos en cada grado de la educación primaria y secundaria, puede tener como efecto el aumento de la brecha de la desigualdad educativa. En efecto, los padres con mayor nivel de instrucción o mejores condiciones para ayudar en el proceso escolar se verán beneficiados con la información y lograrán mejoras en el aprendizaje de sus hijos, en tanto que los menos favorecidos en lo educativo y económico tendrán menos posibilidades de aprovechar el contenido del documento, salvo que se establezca un programa complementario y focalizado de apoyo a estas familias.[89]

Otras propuestas y experiencias en los niveles de educación infantil (preescolar y primaria) respondieron a una visión más radical del cambio que se necesita en la relación entre familias y escuelas. En ellas se trata de dejar de lado el formato escolar tradicional que separa al niño de su familia y lo "encierra" junto a otros niños de su edad en un lugar y horario definidos para que desarrollen actividades educativas al comando de un adulto (Terigi, 2006). Los promotores de esta opción proponen situaciones de aprendizaje mucho más flexibles y abiertas, sin fronteras entre el adentro y el afuera de la escuela, con nuevas formas de corresponsabilidad entre los educadores profesionales y las familias.

Las políticas de "desescolarización" o de educación "no escolarizada" fueron aplicadas al menos desde la década de 1970 en los países de la región, representadas por programas a cargo de madres u otros actores de las comunidades y dirigidas a niños de 0 a 2 años, de 3 a 5 años y también de educación primaria para las zonas rurales y urbanas más pobres. En la práctica, estos programas fueron y son experiencias de educación precaria y de muy baja calidad ofrecidos justamente a aquellos niños y niñas que más necesitan de una oferta educativa enriquecida y eficaz, que compense las deficiencias de capital simbólico y cultural de sus hogares. Las ventajas de la contextualización y del aprovechamiento del saber popular de tales programas han sido largamente superadas por las desventajas de una educación endógena –condicionada por

[89] S. Cueto (2008). "¿Y si no entienden las guías? ", columna publicada en el diario *El Comercio de Lima,* 27 de junio de 2008.

las debilidades educativas del contexto– desarrollada por personal no profesional y con bajo nivel educativo.

Por otro lado, varios de los entrevistados llamaron la atención sobre las diferencias en la participación y el apoyo de los padres y madres a sus hijos en las distintas etapas de la escolaridad. La buena disposición de los padres por acompañar y apoyar la experiencia de sus hijos en el preescolar y en los primeros años de la asistencia a la escuela primaria, tiende a diluirse con el tiempo y termina desapareciendo en la educación secundaria. Mientras que es muy común ver en las puertas de las instituciones de educación inicial (preescolar) o primaria a las madres de familia esperando la salida de sus hijos e hijas y buscando a las maestras para conversar, ver los cuadernos, etc., es muy poco probable encontrar una escena como aquella en las puertas de los colegios secundarios.

Los docentes de secundaria o media son los que más extrañan y reclaman la escasa participación de los padres en la experiencia escolar de sus hijos adolescentes, expresando una suerte de "nostalgia por la familia perdida". Algunos de los entrevistados atribuyeron este fenómeno a la actitud de los propios estudiantes de secundaria, que rechazan la presencia de sus padres en la escuela por vergüenza frente a sus pares; pero también hay quienes argumentan que el asunto tiene que ver con la complejidad de las tareas educativas, que en este nivel educativo son aún más inaccesibles que los anteriores para padres cuya experiencia escolar puede haber sido corta y de mala calidad, como es el caso en muchas familias de nivel socioeconómico bajo o marginales, que por eso dejan toda la responsabilidad en manos de la escuela.

Una de las entrevistadas en el estudio de 2006-2007 mencionó que la escasa participación de los padres y madres de los jóvenes en la relación con los docentes y la escuela durante la secundaria o media, no equivale a desinterés o descuido, sino a un cambio en las relaciones y dinámicas al interior de las familias, como consecuencia de la entrada de los hijos en una nueva etapa de su desarrollo personal. Según ella, la escuela mantiene una expectativa de la participación de los padres que corresponde a un patrón infantil y reclama porque este patrón ideal no aparece, sin comprender que el acompañamiento de los padres y madres es distinto en esta etapa. Los propios jóvenes declaran que sus padres siguen comprometidos y mantienen expectativas y exigencias altas con respecto a su escolaridad (Dussel, 2007), aunque eso no sea percibido por los docentes.

En un estudio realizado en la Argentina por Giacobbe y col. (2007), basado en encuestas a docentes y padres, más de la mitad de los docentes dijeron que la comunicación con los padres depende de que la escuela los convoque y que las

convocatorias se producen casi exclusivamente cuando se presentan problemas serios de comportamiento. Este dato agrega un elemento adicional a la explicación del distanciamiento de los padres porque, como ya se señaló, ellos no se sienten atraídos a participar en reuniones focalizadas en problemas y en las que, por lo general, se los culpa por los problemas de los hijos. En el mismo estudio, los padres pidieron que se los llame para ser informados del proceso educativo, para conocer proyectos y propuestas de enseñanza, e intercambiar ideas y experiencias.

En el contexto de cambios socioeconómicos y culturales antes descrito, con sus efectos en la configuración y las dinámicas de las familias, los adolescentes de familias populares urbanas asumen desde muy temprano responsabilidades domésticas y laborales, lo que corresponde a un patrón tradicional en las familias campesinas. Con padres ausentes o abrumados por el trabajo y la falta de tiempo y obligados a atender la subsistencia y la protección de sus hijos menores, los jóvenes estudiantes de secundaria o media con frecuencia carecen de orientación paterna y se representan a sí mismos en la relación de la familia con la escuela (Bello y Villarán, 2004). Desde un punto de vista psicogenético, a partir de la pubertad y en adelante, su socialización se complejiza y se ve crecientemente influida por los grupos de pares, la música y los medios de comunicación; construyen su propia valoración, a menudo muy crítica, de lo que les ofrecen la escuela y los docentes,[90] y proyectan esa valoración negativa en sus comportamientos, tanto dentro como afuera de la institución educativa.

En tal situación, la familia y la escuela se reclaman mutuamente por los problemas y desbordes de los adolescentes, exigiéndose una a otra mayor eficacia en las tareas de contención, apoyo afectivo y regulación para asegurar los mínimos de motivación y de disciplina requeridos para enseñar y aprender aquello que exige el plan educativo escolar. En el medio se encuentran los jóvenes estudiantes, casi siempre muy solos en la compleja tarea del desarrollo psicológico que supone pasar de la infancia a la vida adulta, inventando su camino y construyendo por su cuenta el sentido mismo de la vida en sociedad; su vocación gregaria los lleva a constituir grupos que adhieren a propuestas culturales emergentes o que algunas veces realizan actividades que transgreden normas, desafiando la autoridad de los adultos.

Muchas de las escuelas de secundaria o media que reciben a los adolescentes de origen pobre o marginal, o nunca tuvieron o han dejado de tener docentes

[90] Como se ha dicho antes, otro factor que influye en la motivación y el comportamiento de los jóvenes es su percepción –casi siempre negativa– de las oportunidades y condiciones de vida que los esperan al final de la educación secundaria o media.

que cumplan el rol de tutores. Al respecto, Tenti (2001) señala que nadie se ocupa de los adolescentes que ni siquiera tienen una familia estructurada y en condiciones de sostenerlos en el difícil tránsito de la adolescencia a la juventud y la vida adulta. A diferencia de los grupos dominantes –con fuerte identidad e integración– por lo general, indica Tenti, los grupos dominados viven la experiencia de la desintegración en todos los niveles y experimentan dificultades crecientes para mantenerse integrados al conjunto social.

La respuesta de la escuela a la situación de las familias y en particular de los adolescentes debería ser el establecimiento o el fortalecimiento de sistemas eficaces de tutoría y orientación, que atiendan las necesidades básicas de contención afectiva, escucha y apoyo al desarrollo individual y colectivo. Pero debe quedar claro que esta tarea sobrepasa la función y la capacidad de la escuela como institución, que son necesarias otras agencias y redes sociales que cumplan el papel de acoger a los adolescentes y facilitar su integración, contribuyendo al desarrollo de sus intereses personales y de su participación en la comunidad, aspectos complementarios pero también esenciales de su educación.

En lo que respecta al aprendizaje académico en la educación secundaria o media, es indispensable dotar a las escuelas de bibliotecas, videotecas y acceso a las TIC, buscando compensar las carencias de la familia popular en lo que se refiere a estos elementos esenciales para una educación de calidad en la época actual. También en este aspecto hacen falta instituciones que complementen la actividad de la escuela y llenen vacíos que las familias no pueden cubrir: bibliotecas públicas en cada territorio, centros de recursos para el aprendizaje, cabinas de Internet o telecentros que ofrezcan apoyo pedagógico a los estudiantes, agencias que los apoyen en la realización de las tareas y colaboren en la recuperación de estudiantes rezagados, entre otras.

De otro lado, pese a las limitaciones de la relación entre las familias y las escuelas, se encuentran casos excepcionales de estudiantes exitosos que provienen de familias muy desestructuradas o con graves problemas; aun viviendo en condiciones materiales precarias, con hogares inestables, padres con escasa escolaridad, padres o madres alcohólicos y violentos que nunca toman contacto con la escuela, algunos niños o niñas o jóvenes logran un buen desempeño escolar. Si bien son infrecuentes, el análisis de los factores que permiten el surgimiento de experiencias de resiliencia en condiciones familiares muy adversas puede servir para imaginar una escuela que educa con calidad a todos aun prescindiendo de la cooperación de algunas familias.

En estudios anteriores se identificaron experiencias de resiliencia en las cuales suele estar cerca una persona que ofrece un “buen ejemplo”, un testimonio concreto de vida esforzada y exitosa, que adquiere gran significación como referente para la definición de una imagen de futuro personal que escapa de los modelos y condicionantes de la vida familiar desestructurada o en crisis. Otros factores asociados con la resiliencia son el humor y la capacidad para elaborar un discurso para entender y comunicar lo que sucede en la vida personal y en el entorno. En el estudio de campo realizado en la Argentina[91] se halló un caso que sorprendía por la plasticidad y la apertura para relatar lo que sucedía en la rutina de la casa y la escuela, y su capacidad para establecer nexos lógicos entre distintas situaciones conflictivas por las que transitaban los miembros de la familia, poniendo humor a las situaciones adversas.

Finalmente, señalamos que existe consenso en que las escuelas pueden hacer mucho más de lo que hacen para educar con mejores resultados a pesar de las carencias y los diversos problemas por los que atraviesan muchas familias. Pero, para que puedan hacerlo, las propias escuelas necesitan mejorar las condiciones de su funcionamiento y las capacidades de sus actores principales, lo que implica destinar una inversión pública mucho mayor a las escuelas que reciben a las poblaciones que viven en situación de pobreza o marginalidad, y mejorar significativamente los programas de formación profesional de los docentes, especialmente de aquellos que ya están en servicio y que –como ya se ha visto– con mucha frecuencia están desconectados de la difícil realidad de sus estudiantes y de sus familias.

Cooperación eficaz entre escuelas y comunidades

Las familias forman parte de un grupo mayor, de un entramado social que les da sentido e identidad; por ello, también es fundamental comprender cómo este grupo mayor, la comunidad, se vincula con las escuelas. Este entramado social o comunidad es entendido aquí como aquel conjunto de personas que habitan un espacio o territorio común, delimitado por fronteras políticas como en el caso de las comunas, municipios o barrios. Es cierto que estas configuraciones geopolíticas no constituyen por sí mismas comunidades, en el sentido clásico del término (no necesariamente suponen identidad, intereses, proyecto común, lazos solidarios, etc.), pero posibilitan en quienes las habitan un mínimo común, que deviene justamente del territorio habitado como espacio de convivencia y cotidianidad, que no siempre es pacífica.

[91] Feijoo y Corbetta, (2004).

Este uso del concepto de comunidad no es el "clásico", ligado por ejemplo a la mirada romántica de las comunidades campesinas en décadas pasadas; se trata de una concepción más "fría": la comunidad como ese grupo mayor o entramado social que se sustenta en el hecho de cohabitar un territorio común, lo cual genera y posibilita convivencias. Se parte del supuesto que en este espacio territorial común se pueden buscar comprensiones y posibles alternativas de solución a las problemáticas de la relación entre la escuela y su entorno social, más allá de las familias. Y es justamente por este carácter fuertemente contextual que la relación entre escuelas y comunidades adquiere características muy diferentes en los distintos escenarios de los países de la región.

La pertinencia de la educación está fuertemente vinculada a la relación que establece la escuela con la comunidad y el contexto donde está ubicada, así como su capacidad para poner a disposición de la comunidad un conjunto de servicios para apoyar su desarrollo y para promover su participación en las acciones y los proyectos que la escuela adelanta. Esta relación también puede involucrar otros asuntos: la veeduría de la comunidad sobre el cumplimiento de la función social y educativa de la escuela; el uso de la planta física y de otros bienes, y medios por parte de la comunidad; alianzas y trabajo conjunto, intersectorial, con las organizaciones sociales de la comunidad; y fortalecimiento del capital social de la comunidad (organización, participación, experiencia, relaciones, vínculos de confianza) en beneficio de la labor educativa.

Se parte reconociendo el valor y el potencial de una relación constructiva y positiva entre escuelas y comunidades, con miras al desarrollo y provecho de ambas. Las escuelas pueden y deben apoyarse y apoyar a las comunidades en las que se ubican, en tanto que las comunidades deben cuidar, aportar y beneficiarse de sus escuelas. Una relación saludable puede generar posibilidades para una y otra, y es con esa intención que conviene analizarla, reconociendo –como se dijo antes– que tiene en esencia un carácter fuertemente contextual. No obstante, esta relación puede y debe ser potenciada en todos los casos.

La revisión de la relación entre escuela y comunidad se desarrolla aquí considerando sucesivamente las siguientes características deseables para el logro de una buena relación: el sentido de mutua pertenencia, alertando al mismo tiempo sobre sus riesgos; la interculturalidad y la atención a la diversidad; y el reconocimiento y la corresponsabilidad en casos de problemáticas más críticas.

Escuelas y comunidades asociadas en la tarea de educar

¿Hasta qué punto se percibe la escuela como perteneciente a la comunidad? ¿Qué tanto considera la comunidad que la escuela le pertenece? ¿Qué tipo de identificación y qué grado de pertenencia es deseable en esta relación, con qué limites y qué concepción de propiedad?

Las comunidades consideran las escuelas como suyas, de su propiedad, cuando éstas han surgido de su movilización social y de su propio esfuerzo de construcción y mantenimiento de la infraestructura física, mediante "faenas", cuotas y otros aportes. Si bien la "faena escolar" (trabajo colectivo en beneficio de la escuela que se realiza en comunidades andinas peruanas) casi siempre nace como iniciativa de la escuela, se convierte en una práctica permanente de la comunidad, que involucra a todos los comuneros y no sólo a los que son padres de familia en la escuela.

Se ha visto que, en algunos casos, la noción de propiedad comunal respecto de la escuela lleva al extremo de rechazar la asistencia de niños y niñas procedentes de otras comunidades cercanas, argumentando para ello que los padres de estos niños y sus familias no participan en las "faenas escolares" ni están obligados a acatar los acuerdos de la asamblea de la comunidad que sostiene esa escuela, por no ser miembros de ella. En estos casos, las escuelas son percibidas como entidades al servicio exclusivo de los integrantes de la comunidad y no como unidades de base del sistema escolar público estatal y universal que deberían estar abiertas por igual a todos los niños y niñas de la zona.

La misma noción de propiedad comunitaria o local sobre la escuela, aunque en menor medida, fue encontrada en algunos escenarios urbanos, por ejemplo en el caso de las "escuelas comunitarias" de los desplazados colombianos, creadas y manejadas precariamente por las propias familias desplazadas. En cambio, es muy diferente la actitud de las comunidades y las familias en aquellos países como Chile donde la creación y la construcción de las escuelas corrió y corre por cuenta del Estado y no de las propias comunidades; allí no se pone en cuestión la naturaleza pública, universal y abierta de la institución educativa estatal o municipal.

La creación de escuelas por iniciativa y gestión de las comunidades sigue ocurriendo actualmente en Perú, como respuesta de algunas poblaciones rurales a la necesidad de ofrecer oportunidades de educación secundaria a sus hijos e hijas adolescentes, en contextos no atendidos por el sistema público. Gran parte de la expansión reciente del acceso a educación secundaria que se

refleja en las estadísticas peruanas es producto del esfuerzo directo de las propias comunidades, que con sus escasos recursos crearon los llamados "centros educativos de gestión comunal" y "centros educativos de gestión municipal".

No obstante, un problema de este modelo de autoconstrucción de escuelas en el seno de las comunidades populares es que en ellas se terminan reflejando las carencias y limitaciones que caracterizan a esas poblaciones. Se trata de instalaciones precarias y de programas que funcionan sin recursos, apelando a lo poco que pueden proveer las familias y los débiles gobiernos locales. Esas escuelas no están en capacidad de ofrecer una educación de calidad; por el contrario, se ubican en el nivel más bajo de la pirámide en un sistema educativo segregado y estratificado por clases sociales.

Sin embargo, desde hace años existen en algunos países políticas gubernamentales sustentadas en un aprovechamiento endógeno de los magros recursos y las escasas capacidades de las comunidades. Es el caso, mencionado antes, de los llamados Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI), en los que se encarga a voluntarias de las propias comunidades –llamadas "animadoras"– la educación de niños y niñas de tres a cinco años. En varios países también se ensayaron los llamados "hogares comunitarios", guarderías que funcionan en las casas de familias seleccionadas en la misma comunidad.

Cabe advertir que este tipo de programas reciben tanto críticas como aplausos. Hay quienes consideran que estas propuestas ilustran claramente cómo la educación es reproductora de pobreza, mientras que otros valoran positivamente las políticas orientadas a aprovechar el potencial educativo de las comunidades, superando una visión del sistema educativo que consideran formalista o burocrático. En este debate, la mayoría de las opiniones se ubican en algún lugar intermedio entre la negación del potencial de contribución de la comunidad y la propuesta de transferir la función de educar a la población local, mediante instancias distintas de aquellas incentivadas por el sistema escolar. Por lo general, se valora el aporte positivo de comunidades comprometidas con su escuela, pero al mismo tiempo se destaca el carácter especializado y profesional del trabajo de los profesores y de la institución escolar.

Por su parte, las organizaciones internacionales en la región opinan sobre este tema desde sus respectivas concepciones acerca del rol de las comunidades. Así, FLAPE (2007) propone ampliar la participación popular en su lucha por el derecho a una educación de calidad para todos y todas. También PREAL (1998), aunque desde una perspectiva diferente, sugiere otorgar a las escuelas y comunidades locales mayor control sobre la educación y responsabilidad por

ella. En este informe se alude a la importancia de establecer metas y ejercer presión para lograr los cambios.

En cualquier caso, habrá que vigilar que las políticas de promoción de la participación de las comunidades en el funcionamiento de las escuelas no se conviertan en estrategias para descargar al Estado de la responsabilidad de garantizar una oferta educativa pública de calidad para todas las poblaciones. Ya se señaló en este capítulo que la debilidad o la ausencia del Estado en algunos escenarios de pobreza en varios países de la región condena a las familias y comunidades de esos escenarios a contar con escuelas hechas por ellas mismas, que reflejan y reproducen sus carencias materiales y educativas. Está comprobado que en esos escenarios hace falta un cierto nivel de inversión pública y de institucionalidad estatal para posibilitar una educación de calidad. Sobre esa base se podrá desarrollar favorablemente la contribución y la vigilancia de la comunidad a la marcha de las escuelas.

Un tema directamente asociado a la relación de la comunidad con la escuela es el de la descentralización y particularmente la municipalización de la educación. Al respecto FLAPE (2006) se apoya en diversos estudios para afirmar que la descentralización de los años 90 en la región no sirvió para mejorar "la eficiencia, la calidad y la equidad de la educación", un objetivo que debía alcanzarse como resultado de acercar la administración de las escuelas a las comunidades beneficiarias.

Cuando FLAPE se refiere a la iniciativa de municipalización del gobierno peruano actual (2006-2011), manifiesta que no se toma en cuenta la heterogeneidad de los gobiernos locales en cuanto a población, niveles de pobreza, capacidad de gasto y disponibilidad de recursos humanos, económicos y financieros. En consecuencia, propone como alternativa armar una tipología de municipalidades y definir el papel de éstas de acuerdo con sus posibilidades reales. Sin embargo, también advierte sobre la probable incompatibilidad entre las funciones de administrar, promover la calidad y vigilar el funcionamiento de las escuelas, estando todas ellas a cargo de las municipalidades.

La experiencia en los países de la región demostró que la municipalización no necesariamente conlleva un mayor compromiso de las comunidades en la gestión y el funcionamiento de las escuelas. Es más, por lo general sólo consistió en una desconcentración de funciones administrativas del nivel central a una instancia periférica de la estructura del Estado, con efectos diversos asociados con la fortaleza o la debilidad económica, y la disponibilidad de capacidad profesional en cada gobierno local.

La relación de las comunidades con las escuelas también tiene que ver con el nivel de organización, el grado de cohesión y las dinámicas propias de cada comunidad. En muchos lugares, especialmente allí donde las lógicas individuales o familiares de integración al mercado se han desarrollado más, cada quien actúa como consumidor en su relación con la escuela que selecciona, al igual que con cualquier otro producto o servicio; en estos escenarios casi no existe la comunidad como entidad que articula o canaliza los intereses de un conjunto de personas y define una identidad y una pertenencia compartidas. Por lo demás, estos consumidores pueden contratar los servicios educativos de escuelas ubicadas en sitios muy distantes del lugar de residencia de la familia y, por tanto, ajenas a la vida social de ese barrio o de aquella localidad territorial.

Un caso particular y dramático de cambio en las dinámicas sociales de las comunidades es el que se produce con la llegada de grupos sociales distintos, constituidos por inmigrantes o desplazados, como la que se describe en el informe del estudio de campo realizado en Colombia. La situación de pobreza, exclusión social y marginalidad que se experimenta en esos casos "puede entenderse como una herida en el vínculo social de las comunidades, las familias y personas que viven en estos contextos".[92] Esa herida, señala el informe, afecta tanto a los desplazados como a las comunidades que los reciben, que difícilmente los integran; en otros casos de segregación o discriminación de ciertos grupos sociales en una misma localidad, se genera una competencia por acceder a la escuela y otros servicios en una especie de rivalidad de "pobres contra pobres", que para el caso está representada en los conflictos que surgen entre los desplazados y las comunidades receptoras, en la medida en que estas últimas sienten que tienen las mismas necesidades de los desplazados y de ellos nadie se ocupa.

De otro lado, si se mira la relación entre escuela y comunidad desde la orilla de la escuela, se encuentran diversos grados de interés y responsabilidad de los profesores con respecto a la vida social y económica y las necesidades de las comunidades. Si bien existen experiencias de participación de los docentes en los asuntos de las comunidades, como son sus decisiones y gestiones en relación con la actividad productiva y las necesidades de sus integrantes, estas experiencias son poco frecuentes y –cuando existen– tienen poco impacto en los procesos educativos al interior de las escuelas. Por lo general los docentes no consideran como parte de sus funciones la participación en asuntos de la comunidad local que no estén directamente relacionados con el funcionamiento de la institución escolar.

[92] Elsa Castañeda, *op. cit.*

En las entrevistas realizadas en el estudio 2006-2007 hubo quienes se refirieron a experiencias de escuelas que toman en cuenta los procesos productivos existentes en su contexto. Por ejemplo, aquellas que buscan adecuarse a la actividad agropecuaria de la comunidad y se mudan físicamente siguiendo a las familias durante el período de las cosechas; estos casos contrastan con la mayoría de las escuelas que, por lo contrario, mantienen un patrón de atención estandarizado y homogéneo, sin flexibilizar sus horarios y calendarios escolares en función de las actividades comunales. La adaptación de la escuela a los ciclos productivos fue señalada a la vez como un reto y como un riesgo; lo primero por posibilitar la escolaridad de niños que cumplen una función productiva, y lo segundo por la pérdida de calidad y el peligro de educar sólo para la reproducción de la pobreza y la marginalidad.

En otras experiencias de adaptación de las escuelas a las dinámicas de la producción en comunidades rurales, se toma en cuenta el importante rol que suelen tener los jóvenes estudiantes de secundaria en las tareas económicas de sus familias. Por ejemplo, las escuelas de alternancia, ya mencionadas, que pueden encontrarse en la Argentina y en Perú, en las cuales las familias y toda la comunidad comparten con los docentes los diseños metodológicos y pedagógicos.[93]

De otro lado, la relación entre comunidades y escuelas también incluye el vínculo –por lo general débil o inexistente– de las escuelas con las iniciativas de desarrollo social en la localidad. En algunas comunidades las escuelas tienen la valiosa posibilidad de establecer alianzas con diferentes actores o instituciones locales, como los municipios, organizaciones no gubernamentales, redes tradicionales o nuevas, iglesias, postas de salud, etc.; sin embargo, estas oportunidades pocas veces son aprovechadas. Las experiencias que existen van desde aquellas en que la alianza se establece con un propósito meramente instrumental (para recibir donaciones en dinero, en especies o en trabajo) hasta otras –menos frecuentes– en las que la cooperación tiene el afán de proponer conjuntamente proyectos y planes que articulen la educación escolar con la satisfacción de diversas necesidades de la población.

Varios de los entrevistados mencionaron la existencia de experiencias diferentes e innovadoras en la forma de relación entre escuelas y comunidades, que han supuesto un cambio en las mentalidades y los formatos de trabajo de ambos lados. Una mirada distinta desde la escuela ayuda a generar un acercamiento nuevo desde la comunidad o el municipio, en el que se destacan las potenciali-

[93] Véase Forni *et al.* (1998).

dades antes que los problemas. Hoy no cabe duda que la cooperación interinstitucional, entre instituciones y organizaciones sociales articulando sectores, es un requisito indispensable para educar con posibilidades de éxito. Las escuelas no deberían ignorar, particularmente en las comunidades urbanas con mayores niveles de pobreza, el potencial de las redes sociales que articulan actores externos –como las organizaciones no gubernamentales– con guarderías o comedores populares, madres organizadas, clubes deportivos, grupos juveniles y otras instancias con capacidad de demanda y de acción organizada.

Sin embargo, como ya se ha dicho, muchos docentes y directivos consideran que los colegios no tienen responsabilidad ni obligación de participar en la formulación y la aplicación de políticas sociales articuladas en el nivel de la comunidad. No les parece relevante involucrarse en iniciativas de coordinación y cooperación con otras instituciones sociales o políticas de la localidad; por lo demás, tampoco se sienten convocados desde otras instancias de la comunidad para participar en iniciativas intersectoriales o en programas locales integrados para el desarrollo social.

Por delante está el reto, para la políticas y sus ejecutores, de encontrar las fórmulas que permitan promover desde la comunidad y desde las escuelas el desarrollo y el aprovechamiento de relaciones de cooperación estrechas y eficaces, que contribuyan tanto al mejoramiento de la educación como al desarrollo integral de la comunidad local.

La dimensión de la cultura y la diversidad en la relación entre escuelas y comunidades

Hemos señalado que las escuelas pueden ser más o menos abiertas a la identidad cultural y lingüística de la comunidad, en el sentido del reconocimiento, la valoración y el fortalecimiento educativo de esa identidad. El tema es complejo y no está resuelto en la región, ni siquiera en los países con realidades culturales y lingüísticas muy diversas; en estos casos no cabe duda de que este desafío involucra a la sociedad en su conjunto y no sólo a las escuelas. No obstante, parecería haber avances importantes a la par que retos y desafíos pendientes; en las escuelas hay más conciencia de la importancia de afirmar la identidad y la cultura local, y del peso que en ello tienen sus acciones y actitudes. Al mismo tiempo, la antigua tendencia a la homogeneidad cultural es ahora reforzada por los poderosos medios y tecnologías de la información y la comunicación, lo cual hace más difícil la tarea de mantener la valoración de las particularidades de la cultura local.

Cabe mencionar que en América Latina la diversidad étnica y cultural abarca –según CEPAL (2006)– a 671 pueblos indígenas reconocidos por los Estados,

más de la mitad de ellos asentados en zonas de bosques tropicales; existe gran variedad de contextos territoriales y situaciones demográficas: desde pueblos en situación de aislamiento voluntario hasta asentamientos urbanos, pasando por casos de movilidad entre los medios urbano y rural, y entre Estados.

En los últimos años se fortaleció en la región un enfoque de derechos en el tratamiento político público de la situación y las necesidades de los pueblos indígenas. En este sentido CEPAL (2006) destaca dos hechos: "la irrupción de los pueblos indígenas como activos sociales y políticos" y "el proceso de consolidación de la normativa internacional sobre derechos y sus consecuencias en lo que respecta a las políticas públicas". En este marco, los pueblos indígenas reclaman "nuevos pactos sociales" y "una ampliación de la ciudadanía", lo que ha tenido al menos dos consecuencias directas para políticas públicas: la primera, que genera nuevas obligaciones estatales de respeto, protección y cumplimiento; y la segunda, que brinda parámetros para la evaluación de normas y la actuación de los poderes estatales en relación con los pueblos indígenas.

La afirmación del enfoque mencionado por CEPAL lleva a considerar la pobreza, la marginación y la falta de una educación pertinente como una flagrante violación de derechos, que supera la visión de la discriminación de los pueblos indígenas tan sólo como una desigualdad condenable en términos morales o sociales. En este nuevo contexto jurídico, los Estados están obligados a garantizar una educación que construya conocimiento y capacidades a partir del diálogo, la articulación y la integración entre la cultura hegemónica canalizada tradicionalmente por la escuela y la cultura vivida y reivindicada por cada nación o grupo étnico. Sin embargo, los niveles de avance en esta dirección son todavía mínimos, concentrados en pocas experiencias exitosas de educación intercultural bilingüe en algunas comunidades indígenas.

Existe otra dimensión del análisis del equilibrio intercultural, que exige cambios en la relación de la escuela con la comunidad, definida por la creciente diversidad interna en cada región y en cada comunidad local. Una diversidad interna provocada por las corrientes migratorias, la influencia de los medios de comunicación y la acción intencional de determinados grupos organizados, que introducen ideas y prácticas externas y ajenas que ellos mantienen y en ocasiones son adoptadas como propias por grupos de integrantes de las comunidades receptoras; a ello se suma la difusión de la noción de libertad individual, que desplaza a la tradicional reproducción de costumbres y prácticas colectivas que definían la identidad de los grupos sociales.

La diversidad cultural al interior de las comunidades plantea un nuevo reto

a la escuela, que ahora debe asumir una interculturalidad entendida no sólo como un balance adecuado entre la cultura local y la que proviene del centro político y cultural del país, sino definida además como diálogo y convivencia entre opciones y discursos diversos que coexisten en el seno de una misma comunidad. Ya se mencionó en este sentido el fenómeno que se produce por la penetración de algunas iglesias evangélicas, que incluyen en su prédica una determinada concepción de la modernidad y la exigencia de abandonar prácticas tradicionales reñidas con su visión de la religión y de la vida, que chocan con la misión escolar de rescatar los patrones culturales nativos. En estos contextos las escuelas se encuentran con exigencias contrapuestas que hacen más compleja su tarea de trabajar con la diversidad cultural e ideológica, situación que resulta aún más difícil en países que no han terminado de asumir el carácter laico del Estado y de la educación pública.

La diversidad cultural es aún mayor y más compleja en las ciudades de la región, donde es más fuerte la influencia de los medios internacionales de información y comunicación, vía la televisión por cable o Internet o la publicidad, la literatura y el arte, siendo también más fácil el acceso y la adscripción a culturas emergentes –algunas asociadas a corrientes musicales o a prácticas sociales o deportivas–, como en efecto sucede con frecuencia entre los adolescentes y jóvenes. Los medios de información y comunicación propician la instalación de un sustrato cultural común asociado al proceso de globalización de la economía, pero a la vez difunden expresiones culturales muy diversas y permiten la circulación privada de innumerables patrones de comportamiento y formas de vida, propuestos por localidades, por grupos o por individuos. A ello se suma la afirmación del concepto y la práctica de la libertad individual, que facilita la diferenciación de intereses, valores y opciones aun en el nivel de cada persona, transformando por completo la noción y la existencia de las comunidades. Así lo expresa Mario Vargas Llosa en una entrevista publicada en el diario *La República* de Lima:[94]

> "Es la identidad (…). Yo creo que es un tema muy fascinante porque es un tema que tiene que ver con la libertad humana. Creo que la verdadera libertad humana significa para un individuo poder elegir totalmente su identidad. Es decir, en qué dioses cree o no cree, dentro de qué cultura va a vivir, qué lenguaje va a ser fundamentalmente el suyo, qué convicciones, qué principios, qué valores van a ser los que normen su vida y cuál va a ser

[94] Entrevista de Pedro Escribano al escritor peruano Mario Vargas Llosa publicada en el diario *La República de Lima,* 16 de marzo de 2008.

> su sexo. Eso en el pasado no se elegía, eso venía impuesto por tu pertenencia a una comunidad. No podías ser otra cosa. Pero a medida que avanza la civilización el individuo se va desprendiendo mucho de esa comunidad y va eligiendo de acuerdo con su vocación, de acuerdo con sus convicciones, de acuerdo con sus instintos, lo que realmente quiere ser."

La idea de una creciente multiplicación de patrones culturales y de opciones personales al interior de las comunidades plantearía a la escuela retos que aún no han sido suficientemente discutidos e investigados. En este marco conceptual pasaría a tener gran preponderancia la pedagogía de la educación individualizada y la relación entre escuela y comunidad llegaría a ser irrelevante. Sin embargo, si la escuela no contribuye a la reproducción y la conservación de prácticas culturales nativas en los lugares donde realiza su trabajo educativo, se perderán saberes tradicionales y valiosos patrones de vida y convivencia, que cada individuo pueda decidir conservar o descartar y sustituir. La conservación de la identidad cultural colectiva es un derecho social de las comunidades, que no debe ser subvalorado.

La relación entre escuelas y comunidades ante situaciones problemáticas

Muchas escuelas públicas trabajan con estudiantes que provienen de familias pobres o vulnerables y están ubicadas en barrios que –como todos– tienen problemas y a la vez características sociales que favorecen su funcionamiento y el logro de los objetivos educacionales. Algunas escuelas, no obstante, se encuentran en escenarios más críticos, como aquellos con una alta exposición a la droga, la violencia y la delincuencia. Los estudiantes de estas escuelas conviven con estas problemáticas cotidianamente y en muchos casos tienden a responder defensiva o agresivamente y aprenden a convivir con el riesgo y las restricciones de espacios y horarios.

En los contextos más conflictivos y desintegrados es difícil para las familias y para las escuelas construir representaciones que neutralicen las normas, los valores y los comportamientos que prevalecen de facto en las calles. Algunos entrevistados opinaron que en esos casos –de emergencia y de ruptura del orden social– son inútiles las políticas educativas pensadas para contextos "normales"; tienen que ser tratados tomando en cuenta su lógica tan radicalmente distorsionada, recurriendo a otras instituciones y otros actores como la municipalidad, la policía, los médicos y otros profesionales. En algunas circunstancias las escuelas tienen que optar entre dejar afuera de sus muros problemas severos del barrio y actuar como si no existieran, o hacerse cargo de los problemas incluyendo en su

interior a los protagonistas o las víctimas de ellos. La primera opción es la más frecuente, dado que la mayor parte de las escuelas no están preparadas para afrontar casos complejos de ruptura o trasgresión de normas. Pero también existen experiencias exitosas de enfrentamiento educativo de los problemas, como la que fue registrada en el estudio de campo realizado en Argentina[95] de una escuela que decidió recibir a todos los alumnos que las escuelas de la zona rechazaban; si bien sus docentes estaban orgullosos de trabajar en una escuela inclusiva, la comunidad los veía como "la escuela que recibe a todos los chicos lieros".

En los barrios con menor grado de desintegración y anomia, la situación es diferente y las escuelas pueden establecer una relación positiva de cooperación con diversas instancias de la comunidad para contrarrestar las condiciones locales que amenazan a sus estudiantes y ponen en riesgo el éxito de su tarea educativa. Este es el caso de las alianzas que las escuelas hacen por lo regular con las postas de salud para asegurar atención, con los clubes deportivos para aprovechar infraestructura, con las bibliotecas o espacios culturales cuando existen, con el municipio local, etc. Por lo general estas alianzas se dan a iniciativa de sujetos más o menos proactivos, muchas veces directores de escuelas interesados en potenciarlas.

En los barrios con mayor desintegración, donde se localizan los casos más críticos, donde el territorio de la comunidad presenta más riesgos que posibilidades, la escuela casi siempre se cierra y se protege, negando las escasas oportunidades que aquella comunidad pueda eventualmente presentar. Pero esto no quiere decir que la escuela no requiera los soportes y apoyos de un entorno, por lo cual es necesario que estas necesidades y requerimientos sean resueltos desde otras instancias. En estos casos es determinante la actuación articulada e intersectorial desde una instancia de gobierno local que pueda intervenir en el entorno, buscando erradicar los factores de riesgo como la delincuencia o violencia, protegiendo así a los ciudadanos, niños, jóvenes y adultos, que habitan esos espacios. No es labor de la escuela actuar y controlar aquellos factores, no está en sus posibilidades; aun así requiere que se controlen y erradiquen para hacer un trabajo efectivo con los estudiantes que asisten a sus aulas.

Cambios para una cooperación eficaz entre escuelas, familias y comunidades

La revisión y la discusión de los hallazgos de los estudios del IIPE-Buenos Aires (2003-2004; 2006-2007) y la consulta bibliográfica llevada a cabo para este

[95] Feijoo y Corbetta (2004), *op. cit.*

capítulo posibilitan la identificación de condiciones necesarias para construir una relación entre escuelas, familias y comunidades que permita que todos los niños, niñas y jóvenes de la región completen una educación secundaria o media de calidad.

- *Hace falta una nueva relación entre escuelas, familias y comunidades que viven en condiciones de pobreza y marginalidad.* Se necesita construir proyectos educativos y sistemas de gestión que reflejen un consenso de las escuelas con las familias y comunidades respecto del sentido, la finalidad y los valores de la educación escolar, además de generar climas de cooperación y confianza y un sentido de mutua pertenencia. Para ello hacen falta estructuras que propicien que los padres y otros actores de la comunidad se involucren en la escuela de acuerdo con sus potencialidades y posibilidades, y reciban –por medios y modalidades diversas– la información y la orientación adecuadas y suficientes para cumplir con su rol, apoyando la institución educativa y el progreso escolar de sus hijos e hijas; esas estructuras también propiciarán el compromiso de las escuelas con las necesidades e iniciativas de las comunidades. En el marco de esos proyectos y lineamientos compartidos, y de una definición clara del rol de la escuela, se podrá instalar con legitimidad mecanismos apropiados de evaluación de resultados y de responsabilidades.
- *Se requiere una mayor presencia del Estado y el reforzamiento de su rol como garante de calidad educativa escolar en zonas desfavorecidas.* Las áreas rurales o urbanas atravesadas por la marginalidad y la pobreza necesitan ser jerarquizadas con un aumento de la oferta de educación preescolar y secundaria hasta lograr una cobertura universal en instituciones educativas a cargo de educadores profesionales, junto con mejoras significativas de infraestructura general y materiales educativos, currículos y didácticas pertinentes, docentes motivados y bien preparados, y todos los factores que hacen a la calidad educativa en esos escenarios, tomando en cuenta su realidad cultural y geográfica específica y diversa. El cumplimiento de este requisito quitará exigencia económica a las familias y comunidades que pese a su condición están hoy obligadas a sostener la escuela y otros espacios educativos no escolarizados; de este modo se evitará la segregación asociada a la cantidad o la calidad de la contribución de cada familia. Semejante presencia (del Estado) también aumentará las expectativas de calidad educativa de esas familias y comunidades, al permitir que las expectativas dejen de depender de su escasa capacidad económica para sostener la educación de los menores en edad escolar.

- *Es necesario el funcionamiento de otras agencias y redes sociales que complementen la acción de la escuela y compensen los déficit de las familias.* En contextos desfavorecidos es necesario asegurar desde otras instancias la satisfacción de necesidades de los escolares que muchas familias no logran cubrir y que las escuelas no pueden brindar sin afectar el cumplimiento adecuado de su propia función educativa específica. La alimentación, la salud, la recreación, la protección, el refuerzo del aprendizaje, la superación de situaciones de riesgo social, así como la orientación y el apoyo a los adolescentes y jóvenes en su tránsito a la vida adulta, entre otras, son tareas para programas sociales intersectoriales y articulados estrechamente con la escuela, la comunidad y el gobierno local.

Referencias bibliográficas

Alcalay L., N. Milicic y A. Torretti (2005). *Alianza efectiva familia-escuela: Un programa audiovisual para padres. Psykhe* [online], vol. 14, Nº 2, págs. 149-161. Recuperado el 13/07/08 en <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci>

Alvariño, C. *et al* (2000). "Gestión escolar: un estado del arte de la literatura", en *Revista Paideia*, Nº 29, Concepción, Chile.

Bello, M. (2005). "La inequidad en la educación peruana: situación de los jóvenes". Ponencia presentada al Seminario "Equidad, desarrollo y políticas educativas", realizado por el Consejo Nacional de Educación, Lima, 26 de octubre de 2005.

Bello, M. y V. Villarán (2004). "Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y el Cono Sur. Dos escenarios en el Perú", Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Benavides, M. (2006). "Las escuelas, las familias y el género", en P. Ames (editora), *Las brechas invisibles, desafíos para una equidad de género en la educación,* Lima, IEP - UPCH.

Benavides M., I. Olivera y M. Mena (2006). "De papás y mamás a hijos e hijas: las aspiraciones sobre el futuro y rol de las familias en las actividades escolares en el Perú rural", en M. Benavides (ed.), *Los desafíos de la escolaridad en el Perú*, Lima, GRADE.

BID (2005). *Hacia la expansión del capital de conocimiento de América Latina y el Caribe: una estrategia del BID para la educación y la capacitación.* Washington, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de Educación (borrador).

Bolívar, A. (2006). "Familia y escuela: dos mundos llamados a trabajar en común", en *Revista de Educación*, Nº 339, págs. 119-146. Consultado en <http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/1972.pdf> marzo 23, 2008.

CAB y CIDE (2003). *La investigación sobre eficacia escolar en Iberoamérica: revisión internacional del estado del arte,* Bogotá, Convenio Andrés Bello y Centro de Investigación y Documentación Educativa.

Castañeda, E., A. Convers y M. Galeano Paz (2004). *Equidad, desplazamiento y educabilidad,* Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

CEPAL (2006). *Panorama social de América Latina,* Santiago.

Corrales, M. (2002). *¿Utopía o realidad? Propuesta pedagógica innovadora en la escuela pública.* Lima, Proyecto de Innovaciones Educativas en el Distrito de Independencia (PIEDI), UPCH-CIE/BID.

Dussel, Inés (2007). *Más allá de la crisis: visión de alumnos y profesores de la escuela secundaria argentina,* Buenos Aires, Santillana.

Escribano, P. (2008). "Entrevista a Mario Vargas Llosa", publicada en el diario *La República*, Lima.

Feijoo, M. y S. Corbetta (2004). *Escuela y pobreza. Desafíos educativos en dos escenarios del gran Buenos Aires,* Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Ferrer, G. (2007). *Enseñanza de la lectura y la escritura: aportes para un marco teórico-metodológico,* Lima, Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH), Facultad de Educación.

Forni, F. *et al.,* con la colaboración de G. Bacalini (1998). "Haciendo escuela: alternancia, trabajo y desarrollo en el medio rural", Buenos Aires, CICCUS, primera edición.

FLAPE (2007). "Derecho a la educación y participación ciudadana: un desafío democrático pendiente", Declaración del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas, Santiago de Chile.

FLAPE (2006). "Análisis de la descentralización educativa y sus alcances. La municipalización de la educación pública", Lima.

Giacobbe, M., N. Moscolini, N. Bolis y J. Díaz (2007). "La comunidad educativa y la institución escolar: un estudio de caso, mediante la combinación de distintas técnicas, de una escuela pública de tercer ciclo en Argentina", en Revista Electrónica de Investigación Educativa, Nº 9 (1). Consultado en <http://redie.uabc.mx/vol9no1/contenido-giacobbe.html> en marzo 20, 2008.

López, N. (2005). *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano,* Buenos Aires, IIPE-UNECO.

LLECE (2008). "Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe". Resumen ejecutivo del Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, Santiago, OREALC/UNESCO.

LLECE (1998). Primer estudio internacional comparativo sobre Lenguaje, Matemática y factores asociados en tercero y cuarto grado, Santiago, OREALC/UNESCO.

Martiniello, M. (1999). "Participación de los padres en la educación: hacia una taxonomía para América Latina", en *Development Discussion Paper* Nº 709, Central America Project Series, Harvard Institute for International Development, Harvard University.

Navarro, L. (2006a). “Notas sobre familia”, Buenos Aires, IIPE (documento interno).

Navarro, L. (2006b). “Pedagogía y gestión escolar. Hallazgos o pistas desde textos IIPE”, Buenos Aires, IIPE (documento interno).

Navarro, L. (2004). *La escuela y las condiciones sociales para aprender y enseñar,* Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

PREAL (2006). “Cantidad sin calidad. Un informe del progreso educativo en América Latina”, Washington.

PREAL (2001). “Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina”, Washington.

PREAL (1998). “El futuro está en juego. Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica”, Washington.

Rivero, J. (2005). *Políticas regionales andinas para el desarrollo de la escuela rural*, Lima, Tarea.

Saavedra J. y P. Suárez (2002). “El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de los padres de familia”, Lima, GRADE, Documento de trabajo Nº 38.

Tenti, E. (2001), *La escuela desde afuera,* México, Lucerna DIOGENIS.

Terigi, F. y R. Perazza (2006). “Las tensiones del formato escolar en las nuevas configuraciones de la relación familia / comunidad / escuela: una experiencia de educación infantil en la Ciudad de Buenos Aires”, en *Journal of Education for International Development* 2:3.

Revisado en <http://www.equip123.net/jeid/articles/4/LasTensionesDelFormatoEscolar.pdf> en marzo 08, 2008.

Uccelli, F. (1999). “Educación y democracia en el sur andino: posibilidades y esfuerzos de las familias campesinas para educar a sus hijos”, en Martín Tanaka (comp.), *El poder visto desde abajo: democracia, educación y ciudadanía en espacios locales,* Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Vigo, G. y T. Nakano (2007). *El derecho a la educación en el Perú*, Lima, Foro Educativo.

Villarán, V. (2006). “Relaciones entre la escuela y las familias en una comunidad rural del sur andino peruano”, Tesis de Maestría presentada a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina.

Las condiciones sociales para el aprendizaje en la relación equidad social y educación[96]

Elsa Castañeda Bernal

"Voy con las riendas tensas y refrenando el vuelo,
porque no es lo que importa llegar solo y ni pronto,
sino llegar con todos y a tiempo."

León Felipe

Uno de los analizadores claves para comprender la relación entre educación y equidad es el tema de las condiciones sociales para el aprendizaje. En tal sentido, si se ubica en el centro del debate de las políticas educativas el tema del derecho a la educación, las condiciones sociales para el aprendizaje toman especial relevancia en cuanto éstas son la vía para la materialización de ese derecho.

> "El núcleo esencial no negociable del derecho a la educación, está constituido por los derechos de disponibilidad, de acceso, de permanencia y de calidad, elementos universales, indivisibles e interdependientes. (…) La educación como derecho de la persona y como servicio público con función social, guarda relación con la obligación del Estado de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, así como de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los niños, niñas y jóvenes las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo." (Pinilla, 206: 17.)

Las condiciones sociales para el aprendizaje están relacionadas con los recursos iniciales y el contexto social, cultural y económico de los estudiantes y sus familias. En tal sentido, permiten analizar de forma más compleja los

[96] Elsa Castañeda, con la participación de Claudia Milena Díaz.

problemas de acceso, permanencia y logros de los estudiantes, así como comprender con mayor precisión el origen de las desigualdades en la educación, por supuesto no exclusivamente de carácter educativo.

La preeminencia de las condiciones sociales para el aprendizaje en el momento de plantear recomendaciones de política social y educativa es tal, que evita la tentación de caer en el facilismo de atribuir los males sociales y los déficit en materia educativa a defectos del propio sistema educativo o al poco esfuerzo que hacen los maestros, alumnos o padres de familia, o bien, como la solución mágica a partir de la cual se logra el milagro de la equidad. Asimismo, dan apertura al debate sobre "la importancia de la educación como un derecho humano, como bien público y como oportunidad efectiva para la construcción de las condiciones que hacen a nuestras sociedades más justas e igualitarias" (FLAPE, 2007).

Con el propósito de analizar el lugar que ocupan las condiciones sociales para el aprendizaje en el debate político actual sobre la relación entre educación y equidad, el capítulo se ha organizado alrededor de cuatro puntos.

En un primer punto se precisa a qué nos referimos cuando se habla de condiciones sociales para el aprendizaje, para lo cual se acudirá al análisis de los cuatro estudios realizados en la Argentina, Chile, Colombia y Perú, en seis escenarios sociales de alta complejidad caracterizados por la pobreza, la desigualdad y la exclusión social y educativa.[97]

En segundo lugar, se abordará la manera como se construyen las condiciones sociales para el aprendizaje, analizando una a una las relaciones y dinámicas sociales y educativas más significativas en dicha construcción.

[97] En el año 2001 el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO con sede en Buenos Aires inició un estudio sobre equidad educativa y desigualdades sociales, con financiamiento de la Fundación Ford. La investigación estuvo organizada en dos etapas y se realizó en la Argentina, Chile, Colombia y Perú. El estudio partió de reconocer que América Latina se encontraba atravesando profundos cambios económicos, sociales y culturales. La idea en torno a la cual se organizaron los estudios fue que estos cambios estaban poniendo en riesgo las condiciones de educabilidad de la región. En el primer estudio se llevó a cabo una búsqueda de antecedentes de análisis sobre educación y equidad en la década de 1990 en los países señalados, así como una revisión de las políticas de equidad desarrolladas en cada caso. En el segundo estudio se realizó un análisis de caso de seis escenarios sociales de alta complejidad caracterizados por la pobreza, la desigualdad y la exclusión social y educativa en los cuatro países.

A partir de este análisis, en el tercer punto, se intentará identificar qué está en juego en la relación educación-equidad cuando se habla de condiciones sociales para el aprendizaje desde la perspectiva del derecho a la educación y, finalmente, qué políticas o estrategias son necesarias para asumir dicha relación. Para el desarrollo de estos tres aspectos, se tendrá como base la literatura disponible sobre la temática en cuestión y las veinticuatro entrevistas realizadas con figuras relevantes del campo de la política social y educativa de los cuatro países mencionados.

¿De qué estamos hablando cuando nos referimos a las condiciones sociales para el aprendizaje?

En términos conceptuales las condiciones sociales para el aprendizaje se entienden como la concurrencia de compromisos y responsabilidades del Estado, la familia y la sociedad, desde sus propios roles y responsabilidades de manera complementaria,[98] para proveer y garantizar las condiciones y oportunidades materiales y simbólicas necesarias para garantizar a los niños, niñas y jóvenes el derecho a la educación. En este sentido, las condiciones sociales para el aprendizaje son relacionales, no sólo entre las diferentes agencias mencionadas, sino también entre las diferentes esferas de relación: niño-familia, familia-comunidad, comunidad-sociedad, y Estado-sociedad-comunidad-familia-niño.

Desde esta perspectiva, las condiciones sociales para el aprendizaje son variables y cambiantes en cada país, comunidad y familia. Funcionan como círculos concéntricos entre las esferas de relaciones mencionadas y engendran tanto hacia fuera como hacia dentro activos o pasivos que posibilitan o dificultan los procesos educativos de los niños, las niñas y adolescentes (figura 1).

[98] "Corresponsabilidad significa que la familia, la comunidad y el Estado tienen obligaciones concurrentes, simultáneas e interrelacionadas, no que cada uno tiene algunas responsabilidades aisladas. La familia no puede ceder su responsabilidad a la comunidad o al Estado (como ocurre cuando abandona a un niño o niña), a la vez que debe exigir que el Estado cumpla con lo que le compete: garante de derechos. La comunidad brinda espacios y oportunidades para el desarrollo y la protección de los niños, niñas y adolescentes, a la vez que promueve y vigila la gestión correspondiente a la familia y el Estado. El Estado, por su parte, no puede evadir sus responsabilidades planteando que ciertos asuntos son de competencia exclusiva de la familia, pues a él le compete habilitarla para que ejerza su función, vigilar que lo haga y llenar sus falencias. De igual modo, no puede descargar sus responsabilidades en organizaciones sociales para que cumplan funciones propias del sector público pero sí debe complementarse con ellas para lograr el mejor soporte posible a los derechos." (Vergara, Carmen Helena; Vargas, Jorge Enrique; 2007.)

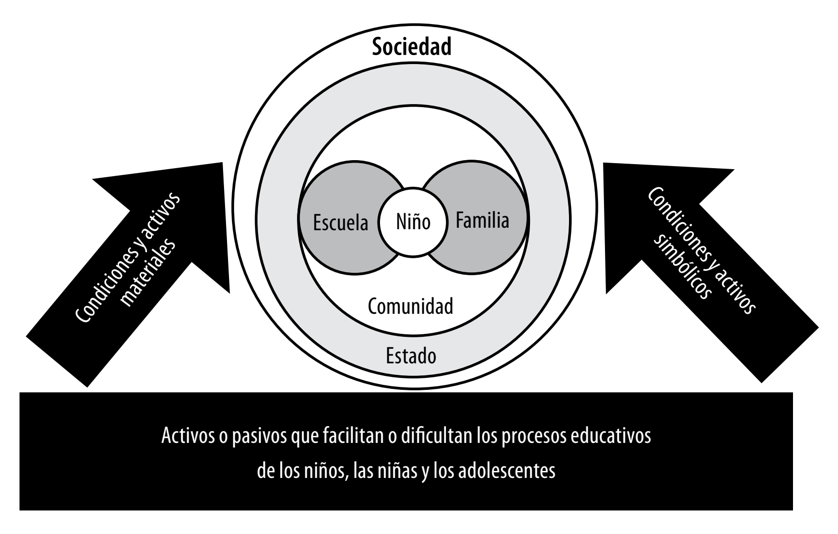


Figura 1. Esferas de relaciones constitutivas de las condiciones sociales para el aprendizaje.

Acudiendo al sentido relacional de las diferentes esferas de las condiciones sociales para el aprendizaje, podría decirse que la *relación niño-familia*[99] es la unidad de relación básica, en tanto allí se hacen tangibles los "activos" y "pasivos" que le proveen las familias a los niños, niñas y jóvenes para su proceso de aprendizaje. La dinámica de esta relación está condicionada por los *modelos de socialización*[100] que a su vez involucran las *capacidades materiales*[101] del hogar y sus *capacidades simbólicas*.[102] Estas capacidades operan de forma

[99] Dinámicas y entornos familiares que promueven el desarrollo de las capacidades iniciales de los niños y las niñas antes de su ingreso a la escuela y que posibilitan o no la provisión de recursos materiales y simbólicos para que sus hijos puedan asistir a la escuela y participar exitosamente del proceso educativo, por lo menos hasta culminar el ciclo básico.

[100] Formas en que los adultos de una familia participan en la construcción del sujeto y en su adaptación a las condiciones de una sociedad determinada.

[101] Aluden a las posibilidades materiales de las familias para apoyar el proceso educativo de sus hijos. Involucra el acceso a empleos que permitan sostener tanto el gasto educativo como evadir la participación económica de los hijos en los gastos del hogar, así como el acceso a otros recursos que constituyen condiciones para una participación exitosa en la escuela por parte de niños y jóvenes: salud, vivienda, nutrición, servicios básicos, etcétera.

[102] Posibilidades de las familias de acompañar el proceso educativo de los hijos. Involucra la valoración frente a la escuela y su papel, su capacidad de apoyar directamente o de ubicar formas de soporte al proceso de aprendizaje (tareas escolares, seguimiento, etc.), los niveles y formas de participación en la escuela, etcétera.

interdependiente y relativamente autónoma. En otras palabras, tener bajos ingresos implica baja capacidad material, pero no necesariamente corresponde a escasa capacidad simbólica. Por ejemplo, varias familias indígenas descritas en el estudio peruano presentan condiciones de vida precarias, pero tienen una alta valoración de la educación, lo cual hace que empeñen esfuerzos importantes por la permanencia de sus hijos en la escuela, y que, a falta de capacidades para apoyar su proceso educativo, recurran a estrategias como buscar a otros adultos que puedan facilitar este acompañamiento, involucrar a sus hijos en programas de educación inicial, etc. De acuerdo con lo anterior, son variadas y complejas las formas de relación entre capacidades materiales y simbólicas que, a su vez, dan lugar a diferentes activos y pasivos en la construcción de un portafolio para apoyar el proceso educativo de los niños, niñas y jóvenes. Portafolio que no es estable sino cambiante según la historia de la familia y las formas en que son afectadas por el entorno social, y que influye y forma parte de la construcción de la *subjetividad de los niños y jóvenes*, en donde se constituyen, por ejemplo, valoraciones propias de la educación, expectativas de futuro y percepciones sobre su lugar en la sociedad.

Por otro lado, ciertas formas de interacción material y simbólica entre familia y niñas, niños y jóvenes se constituyen efectivamente en un activo que aumenta la capacidad de apoyo; éstas también dependen de *las expectativas o percepciones de los roles que mutuamente tengan entre escuela y familia*. En este orden de ideas, gran parte de las condiciones sociales de aprendizaje están definidas en esta área. Es en esta relación donde la escuela normalmente figura con un mayor poder de incidencia. Es donde se define tanto lo que la escuela espera de las familias, como lo que las familias esperan de la escuela. En los diferentes estudios, se señala cómo desde la escuela las exigencias normalmente aluden al apoyo material (útiles escolares, cuotas, uniformes, etc.), como al acompañamiento escolar (apoyo a tareas, participación en actividades de la escuela, entre otras); y, como un elemento muy importante desde la óptica de las escuelas, la disciplina. Este punto merece especial importancia, pues en un contexto social donde cada vez se visibilizan procesos de mayor individuación y autonomía, incluso al interior de la familia, las relaciones son cada vez más horizontales, la relación de autoridad de padres y maestros cada vez resulta más cuestionada y menos "natural". La escuela entiende esto más como un déficit y un deterioro de las relaciones sociales, que como una transformación que la obliga a construir nuevas formas de relación y de legitimidad con sus estudiantes. De tal manera, termina por endilgarle a la familia la incapacidad de que los niños –pero sobre todo los jóvenes– "sigan las normas y los parámetros de la escuela".

Asimismo, la familia, dadas sus precarias condiciones materiales, espera cada vez más de la escuela: labores asistenciales a la par que distribuya el conocimiento acumulado por la humanidad. Para la escuela, cumplir con estas dos megafunciones ciertamente no resulta fácil. En este contexto, se genera una serie de desarticulaciones en la relación familia-escuela que van dando diversa forma a las capacidades familiares para apoyar el proceso educativo de los hijos, y éstas también varían según el contexto social. Así, por ejemplo, en el estudio de la Argentina, la familia aparece como deficitaria en cumplir su rol, mientras que en Perú, aunque también se reconocen las precarias condiciones, se observa que en la relación hay una negación de la escuela de la cultura local, que construye un supuesto déficit de capacidades.

Ahora bien, además de la relación entre familia y escuela, las condiciones sociales para el aprendizaje y las capacidades familiares están condicionadas por el resto de unidades de relación. Para empezar la relación *familia-comunidad*[103] es una fuente de activos o pasivos de las familias. Esta relación depende del grado de cohesión o solidaridad al interior de la comunidad. Así, se establecen *estrategias, formas de obtención de recursos materiales*[104] *y simbólicos*[105] *en la comunidad*. Dichas estrategias son más o menos efectivas dependiendo del grado de cohesión de la comunidad. Al respecto, los diferentes estudios muestran comunidades cada vez más fragmentadas e individualistas, con baja capacidad de constituir redes y mucho menos estrategias colectivas de intercambio material y/o simbólico. Esto se observa en la integración entre los nuevos pobres y los pobres históricos en la Argentina, entre las diferentes comunidades en Perú, entre desplazados y pobres históricos en Colombia, y en los barrios pobres de Chile, siendo al parecer una dinámica muy generalizada en los cuatro países. En este contexto, las formas en las que la comunidad se

[103] Redes de apoyo y acciones comunitarias (formales y no formales) adelantadas o propuestas para apoyar a las familias en la crianza y la educación de sus hijos. Situaciones o vínculos de confianza o desconfianza en las relaciones de la familia hacia la comunidad. Participación e involucramiento de la familia con la comunidad.

[104] Maneras en que las familias obtienen o limitan los recursos materiales en sus comunidades. Por ejemplo, mejoramiento del equipamiento de la comunidad, ollas comunitarias, movilización colectiva por recursos, etcétera. También pueden constituirse como pasivos cuando la comunidad no genera dinámicas de acceso a recursos de ningún tipo por falta de cohesión y desconfianza.

[105] Maneras en que las familias obtienen o limitan los recursos simbólicos en sus comunidades. Por ejemplo, cuidado de menores, escuelas comunitarias, redes de intercambio de información, etcétera.

constituye o no como una fuente de recursos está relacionada con las formas de *interacción y las percepciones entre familia y comunidad*. Al respecto, cabe destacar el caso de Perú, donde comunidades con fuerte sentido de identidad –especialmente basado en la etnia– son una fuente importante de recursos para las familias construyendo y apropiándose de escuelas, movilizándose por servicios, entre otras acciones.

En segundo lugar, tanto la relación niño–familia como la relación familia–comunidad operan condicionadas por la relación *comunidad–sociedad*.[106] Nuevamente aquí todos los estudios muestran cómo esta relación depende fundamentalmente del grado de cohesión entre individuos y grupos. Tanto la relación niño–familia como la relación familia-comunidad operan condicionadas por la relación comunidad–sociedad.[107] Las profundas expresiones de desigualdad social basada en los estratos o condiciones sociales, en la etnia, en el origen geográfico, en el género –rasgo fundamental y llamativo en Perú–, están asociadas a la falta de cohesión y solidaridad, de percibir al otro como igual en derechos y ser solidario. Estas situaciones no se presentan sólo entre "diferentes" individuos o grupos, sino también entre "iguales", lo cual se manifiesta como desconfianza y aislamiento al interior de la misma comunidad. En esta unidad de relación es donde probablemente se aprecia con más fuerza la fragmentación, tanto en fenómenos como la ciudadanía invisible de los desplazados por el conflicto armado en Colombia, como en percepciones frente a la sociedad general a la cual las comunidades normalmente no responsabilizan o no involucran en el mejoramiento de sus condiciones.

Todas las anteriores unidades de relación están inmersas en una relación más amplia: *Estado-sociedad-comunidad-familia-niño.*[108] En los diferentes estudios parece percibirse un papel cada vez más débil del Estado frente a la precariedad de las familias y sus comunidades para apoyar la educación de los niños y jóvenes. Esta debilidad se expresa al menos en dos formas: en las

[106] Acciones y responsabilidades comunitarias para que ésta como representante de la sociedad pueda hacerse responsable e instituyente de la legitimación y la exigibilidad de la vigencia del derecho a la educación. Vinculación de la comunidad con el conjunto de la sociedad.

[107] *Ibid.* Segmentación, fragmentación, cohesión, aislamiento.

[108] Responsabilidades éticas, económicas, políticas, legales y jurídicas del Estado para garantizar las condiciones sociales, materiales y simbólicas a fin de que los niños, las niñas y los jóvenes ingresen a la escuela, permanezcan en ella y obtengan buenos resultados, y para que la familia haga que esto sea posible. Políticas, planes, programas, proyectos y acciones orientadas al desarrollo y el fortalecimiento de las familias, tanto en sus vínculos laborales como sociales y culturales.

condiciones macro y/o recursos que provee el Estado[109] y en las *expectativas y percepciones de las demás agencias frente al papel del Estado.*[110] En el primer caso, estas condiciones pueden promover la exclusión o la inclusión, o postergar la marginalidad de comunidades que siempre han estado por fuera de los circuitos de integración. Es el caso de servicios inexistentes en salud, educación, infraestructura, vivienda, etc., en comunidades pobres, como sucede en la Argentina, Colombia y Perú; o también, al promover circuitos paralelos y de peor calidad para los más pobres, aunque se garanticen los servicios básicos, como es el caso de Chile. Las formas en que opera el Estado moldean por supuesto las expectativas de los ciudadanos frente a él. En los países relevados llama la atención cómo diferentes comunidades no tienen al Estado como un referente que produzca condiciones sociales para el aprendizaje.

Por último, se destaca el reiterado llamado a la resiliencia en los diferentes estudios. No queda claro, sin embargo, qué constituye esta resiliencia, de qué está hecha. A veces aparece como una característica individual, como una capacidad generada por la persona para resistir la adversidad, casi como un don del individuo. ¿Cómo se construye la resiliencia? Allí parece combinarse una serie de elementos sociales y subjetivos que permiten a los niños y jóvenes permanecer en la escuela y ser exitosos en ella; a las familias, mantener y acompañar el proceso educativo de sus hijos pese a sus carencias; y a las comunidades, sostener cierto tejido social pese a la deteriorada cohesión. ¿Cómo apoyar a estos actores en la construcción de tal resiliencia parece ser la pregunta que aguarda respuesta de las políticas integrales que propenden por condiciones sociales de aprendizaje? De allí que sea importante reconocer activos y pasivos en las mismas.

¿Cómo se construyen las condiciones sociales para el aprendizaje?

Los niños, las niñas y los jóvenes, como titulares de derechos, son el núcleo de la relación educación-equidad. Bajo esta perspectiva, las condiciones sociales para el aprendizaje se construyen en las interacciones y dinámicas sociales donde transcurre la vida cotidiana de las nuevas generaciones y sus familias, las cuales, por supuesto, deben ser comprendidas de cara a las profundas transformaciones y nuevas realidades sociales, económicas, políticas y culturales.

[109] Condiciones que brinda el Estado para el desempeño social de las familias –servicios básicos y sociales, pero también modelos de política pública, social y de desarrollo.

[110] Exigencias y formas en las que las familias y las comunidades perciben las obligaciones y el rol del Estado.

Así, las condiciones sociales para el aprendizaje se construyen en las relaciones y dinámicas entre el niño y la familia; la familia y la comunidad; la comunidad y la sociedad; el Estado, la sociedad, la comunidad, la familia y el niño.

A continuación se abordará el análisis de todas y cada una de las relaciones y dinámicas sociales y educativas más significativas en dicha construcción.

Esfera de relación niño-familia: nuevas realidades, nuevos niños, nuevas familias, nuevas políticas públicas

La interacción niño-familia es la unidad de relación básica en tanto allí se hacen tangibles los activos y pasivos que las familias proveen a los niños, niñas y jóvenes para su proceso de aprendizaje escolar. La relevancia de la familia radica en que ella se constituye en el espacio donde se estructuran las formas de vinculación de los niños, las niñas y los jóvenes con el mundo, aspecto fundamental en su desarrollo como sujetos psicosociales. En consecuencia, la familia es el contexto más propicio para generar vínculos significativos, favorecer la socialización y estimular el desarrollo humano.

Es innegable que las estructuras y dinámicas familiares se han transformado a la par con las formas de producción y reproducción de las desigualdades sociales. No obstante esta situación, la tradición social sigue considerando a la familia como la unidad básica de la sociedad, delegando en ella la responsabilidad de satisfacer los derechos básicos de los individuos, sin mucha claridad sobre la responsabilidad del Estado como garante de derechos[111] y de la sociedad como responsable de vigilar su cumplimiento. En tal sentido, la familia como titular de derechos sigue siendo el capital social del Estado y de la sociedad.

Para Vergara (2007), la familia es el núcleo primario de protección de la infancia y la adolescencia, y tiene un rol decisivo en su desarrollo; debe ser protegida para que pueda cumplir con sus responsabilidades. Todos los niños y niñas tienen derecho a una familia y es deseable que ésta incluya tanto al padre como a la madre, sin importar el tipo de estructura, dinámica o constitución.

El rol de las familias varía a medida que los niños, niñas y adolescentes crecen, y debe adaptarse al avance en su proceso vital.

[111] La garantía estatal de los derechos implica que el Estado tiene la responsabilidad de dirigir la prestación de los servicios necesarios para que lleguen a ser universales, habilitar a la familia y la comunidad para que cumplan sus responsabilidades complementarias, vigilar el ejercicio de los derechos y crear mecanismos de restablecimiento de derechos cuando sea necesario (Vergara, Carmen Helena; Vargas, Jorge Enrique; 2007).

- Es necesario que las familias quieran, cuiden, orienten y eduquen a sus hijos. La comunidad y el Estado deben preocuparse por brindarles formación y apoyo.
- Es función de las familias vincular a los niños, niñas y adolescentes a los servicios que garanticen sus derechos básicos (por ejemplo, el registro civil, la escuela y la afiliación en salud).
- La comunidad y el Estado deben cuidar porque las familias vinculen oportunamente a los niños, niñas y adolescentes a los servicios que garanticen los derechos básicos y el Estado debe tomar las medidas necesarias si la familia no lo hace.
- Es tarea de la familia representar a los niños, niñas y adolescentes para reclamar por sus derechos cuando no tienen acceso a los servicios que los proveen o cuando sus derechos han sido vulnerados de cualquier forma.
- Es responsabilidad de las familias estimular y respetar la autonomía y la libertad de los niños, niñas y adolescentes. El Estado debe cuidar para que lo hagan de la mejor manera posible. (Vergara *et al.,* 2007.)

En términos educativos, hay acuerdos en cuanto a que las trayectorias escolares están fuertemente vinculadas a las condiciones de vida y a las oportunidades de la familia, por tanto, se considera fundamental el poder compensatorio[112] de la escuela, especialmente desde la primera infancia. Sin embargo, las políticas compensatorias demostraron su bajo impacto, tanto en términos de mejoramiento de la calidad de la oferta orientada a los estudiantes de los grupos sociales más desfavorecidos, como en romper los círculos viciosos de pobreza y exclusión social.

Frente a esta situación y a los nuevos desafíos de la escuela, Tenti (2007) plantea la necesidad de que las sociedades elijan entre dos grandes alternativas estratégicas: o bien la escuela conserva su vocación original como agencia especializada en la transmisión del capital cultural de la sociedad (función pedagógica); o la escuela se convierte en una agencia para el desarrollo integral de la infancia.

[112] Las políticas educativas llamadas “compensatorias” se basaban en un supuesto: los pobres tienen carencias de diverso tipo que constituyen obstáculos para el aprendizaje. Para eliminar esos obstáculos, se requieren políticas que las compensen. Pero pronto se observó que el problema no es sólo de carencia (que efectivamente se resuelven con distribuciones de recursos) sino de diferencias. En este sentido, los grupos sociales subordinados no sólo tienen menos recursos, sino que poseen otros recursos culturales, lingüísticos, etc., que por lo general no son valorados por la institución escolar y que de este modo se constituyen en obstáculos para el aprendizaje (Tenti, 2007).

Sobre este último planteamiento, existen acuerdos en la región acerca de la importancia de la atención integral en la primera infancia, mas no sobre el enfoque donde se puede vislumbrar al menos dos líneas políticas. En una de estas líneas, se ubican los estudios de desarrollo económico y social que señalan, como una de las claves para solucionar los problemas de pobreza y desigualdad, la extensión de la educación básica y superior de buena calidad a toda la población, donde la atención a la primera infancia es importante en la medida en la que prepara a los niños y las niñas para la escuela y para la competitividad. El argumento en el que se apoyan es que cuando los niños y las niñas llegan a la escuela es demasiado tarde para muchos de ellos, especialmente para aquellos que presentan problemas de desnutrición, salud, abandono, o han crecido en contextos de maltrato, de violencia intrafamilar o social. Bajo este argumento se consideraría que la escuela hace "el milagro" de la equidad, cuando en realidad el milagro o la condena definitiva suceden en la primera infancia. En otra de las líneas políticas, se ubican aquellos que sustentan que la integración social está ligada a la necesidad de consolidar estructuras públicas de atención integral a la infancia y la adolescencia, y al reto de ofrecer una misma escuela para todos, donde el fin de la atención a la primera infancia es lograr el desarrollo integral y armónico de los niños y niñas menores de seis años, y evitar así grandes problemas y grandes gastos en el futuro; y el fin de la educación es lograr la estructuración de la sociedad y no sólo el desarrollo de los individuos y su competitividad, que no es otra cosa que la formación de capital social y humano.[113]

Por tanto, para cumplir el ideal de hacer de la educación un vehículo de equidad y progreso económico y social, hay que comenzar a igualar las oportunidades desde el punto de partida, lo cual significa poner en el centro de las prioridades las políticas públicas dirigidas a los menores de seis años, a través

[113] La educación contribuye a la formación de capital social a través de la creación y el desarrollo de competencias ciudadanas, como la convivencia, la solidaridad, la participación colectiva en la creación de la sociedad, la formación para la paz, para la responsabilidad democrática, la pluralidad y la valoración de las diferencias. La creación de capital social conlleva la formación cohesionada de grupos humanos, de instituciones sociales y de sociedad civil, respetuosos de la diferencia pues están basados en la confianza. La convivencia y las relaciones que se dan en la familia, en la escuela, en el trabajo y en grupos que comparten determinados intereses, constituyen instancias básicas de formación de capital social. En cuanto forma capital humano junto con otras áreas como la salud, la nutrición y la cultura, la educación constituye el vehículo para el desarrollo del conjunto de capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos a través de pedagogías que contribuyen a la formación de la inteligencia social e individual y al fomento de la creatividad y la innovación (Pinilla, 2006).

de un modelo de atención que integre educación, salud, nutrición, cuidado y que considere a la familia como uno de sus ejes prioritarios de intervención.

Admitiendo la necesidad de empezar a nivelar las oportunidades y desarrollar las capacidades de los niños y las niñas de los sectores más carenciados desde la primera infancia, el poder compensatorio de la escuela, pensada como agencia para el desarrollo integral de la infancia, se hace evidente y a la vez se fortalece. De nada sirve una buena educación inicial si ésta no se prolonga a lo largo de la escuela básica y media. La escuela también tiene la obligación de compensar de alguna manera, en el terreno de lo material y lo simbólico, las condiciones familiares, por ejemplo, de nutrición, de salud, de credibilidad y confianza en la misma escuela, articuladas junto con los aprendizajes escolares que debe desarrollar en los niños y las niñas, y que conllevan a la construcción de capital social. Solo así se podrá alterar el fuerte impacto que tiene puntos de partida en las trayectorias escolares.

Con respecto a los adolescentes y a los jóvenes, el poder compensatorio de la escuela, pensada como agencia para el desarrollo integral de los estudiantes, adquiere nuevos desafíos en tanto su educación no sólo está vinculada con los aprendizajes escolares sino con las nuevas formas de ser joven. Al respecto, las políticas educativas de los últimos años exploraron diversas estrategias, a saber:

- “diversificación de la oferta (multiplicación de modalidades, recorridos, secuencias y métodos pedagógicos, etc.);
- “fortalecimiento de las iniciativas de las instituciones para adecuarse a las particularidades (aliento a proyectos institucionales, autonomía pedagógica de los agentes y las instituciones, etc.); y
- “despliegue de políticas compensatorias para dar más a quienes más lo necesitan, que pretenden romper con los clásicos criterios ‘igualitaristas’ (los mismos recursos para todos y en igual proporción) de asignación de recursos escolares y extraescolares” (Tenti, 2007).

Pese a estas iniciativas, los resultados no fueron favorables en términos de la educación de los adolescentes y los jóvenes en la región, el abandono escolar y los escasos logros de esta población son el pan de cada día.

Aunque si bien no es el propósito de este capítulo profundizar sobre las relaciones entre los niños, las niñas, los adolescentes y la escuela, asunto que se abordará en otro capítulo de esta publicación, cada vez es más evidente la indefensión social y cultural de la familia para responder a las necesidades educativas de sus hijos en todos los niveles educativos.

En tal sentido, la reforma de la educación y el desafío de la inclusión educativa forman parte de una reforma integral del sistema de políticas sociales, la cual pasa además por enfrentar los problemas vinculados con el empleo y los ingresos de las familias. Para Filgueira (2006), dicha reforma debe estar orientada a superar los obstáculos y a enfrentar los nuevos riesgos de las transformaciones y realidades del mercado laboral, de la familia y de las nuevas fuentes y formas de desigualdad de las sociedades latinoamericanas.

En esta línea, la escuela no puede seguir cayendo en el "optimismo pedagógico" porque frente a las situaciones extremas de pobreza e inequidad no hay pedagogía que valga. Al respecto, desde la perspectiva de derechos, Muñoz (2008) afirma que "el derecho a la educación no se reduce a la experiencia pedagógica, puesto que implica todo aquello que, estando más allá –o más acá– de la escuela, incide definitivamente en ella. Siendo así, la educación puede transformar las estructuras sociales y tiene la capacidad de redimensionar las prácticas de vida, los procesos de enseñanza y de aprendizaje y, ciertamente, la constitución de las ciudadanías. En tal sentido, ese más allá o más acá de la escuela es lo que constituye las condiciones sociales para el aprendizaje.

Reconocida la importancia de la familia, en términos de políticas públicas, tal vez como primer paso es fundamental identificar tanto los activos como los pasivos de las familias y comunidades frente a las condiciones sociales para el aprendizaje de los niños, las niñas y los adolescentes. Se requiere, además, una mirada compleja, más allá de una simple "mirada deficitaria", que por supuesto se oriente hacia la superación de las debilidades, pero que también potencie las capacidades. ¿Cómo aprender de la "cohesión" de ciertas comunidades peruanas y sus saberes originarios? ¿Cómo rescatar los saberes y experiencias de las familias y comunidades en situación de desplazamiento forzado en Colombia?

En ese sentido es necesario cambiar la mirada, porque si se miran a los niños y a las familias desde el enfoque de riesgo, solo se ven los problemas, haciéndose invisibles temas de cohesión social tan importantes como: ¿qué pasa con la solidaridad en los vecindarios?, ¿qué sucede con los amigos?, ¿cómo eso está influyendo en la crianza de los hijos?, ¿y los medios de comunicación? Esta mirada, además, debe acoger las diferencias entre los pobres históricos, los nuevos pobres de la Argentina y lo que podría llamarse pobres mutantes,[114] entre las familias de las zonas rurales y urbanas, y entre

[114] Denominados así porque pasan del campo a la ciudad siendo igualmente pobres en ambos lados, o porque cambian sus expectativas en su contexto de pobreza, o porque su pobreza se modifica.

los diferentes niveles educativos: educación en la primera infancia, educación básica y educación media.

En términos de políticas públicas esto significaría la necesidad de replantear las políticas sociales actuales que se han ido orientando hacia la focalización y, en ese proceso, los más perjudicados han sido los derechos sociales fundamentales, especialmente el derecho a la educación y a la salud. En tal sentido, de nada sirve que las familias reciban subsidios si los servicios a los que acceden son de baja calidad. Por está vía se está transitando de la educación como derecho a la educación como servicio, en tanto las familias se asumen como clientes y el derecho a la educación se entiende como un derecho del consumidor, no como un derecho político.

Esto implica la necesidad de trabajar en una nueva concepción de la política social, donde se fortalezca la cohesión social y el sentido de pertenencia, donde se entienda que la política económica tiene un componente social, porque no basta que la economía tenga un resultado social, sino que es necesario que tenga un contenido social. En consecuencia es necesario volver la mirada hacia el universalismo básico, que no es otra cosa que el reconocimiento de los derechos.

Partiendo del postulado de la necesidad de políticas sociales universales sustentadas en la perspectiva de los derechos, es claro que en su materialización se requiere de acciones diferenciadas que tengan en cuenta la complejidad que reviste la diversidad en todas sus expresiones. Por ejemplo, diferenciar por niveles y ciclos de vida, entre áreas urbanas y rurales, por situación socioeconómica, por etnias.

En resumen, cualquier reforma, bien del sistema de políticas sociales en torno a la educación, o de integración de políticas sociales y económicas, deberá apuntar hacia proveer:

- condiciones materiales de la familia para apoyar el proceso educativo: ingreso-trabajo del núcleo familiar, vivienda y salud, servicios de cuidado de la infancia y la adolescencia, entre otros;
- condiciones simbólicas, por ejemplo, atención a la primera infancia que fortalezca la capacidad de la familia de ofrecer el desarrollo adecuado y la crianza amorosa de sus hijos, fortalecer la valoración de la educación, la capacidad de exigencia de una educación de calidad, de acompañamiento del proceso educativo, etcétera.

Todo lo anterior implica ser complementado con políticas familiares y de primera infancia, articuladas en torno a la educación, pero también conlleva

cuestionar y replantear las exigencias que se hacen mutuamente la escuela y las familias.

No obstante que en la actualidad hay grupos humanos en condiciones peores que hace 15 ó 20 años, también es cierto que hay otro grupo que accede al sistema educativo y que antes no lo hacía. Hoy la escuela está obligada a alojarlos, asistirlos, contenerlos para que no se vayan del sistema, lo cual demanda nuevos desafíos. Ahora la escuela tiene y debe adaptarse a las condiciones de los estudiantes y no, como en el pasado, que el problema de adaptación y permanencia era del alumno y no de la escuela.

Esto significaría que ante la realidad de contar ahora con nuevos problemas de pobreza, marginalidad, exclusión social y erosión del tejido social, con nuevas estructuras familiares y nuevas maneras de ser niño y vivir la infancia y la adolescencia, sería obvio pensar en nuevas instituciones que atiendan estas realidades y, en consecuencia, en nuevas políticas públicas. Dejando en claro que sin la escuela sería imposible construir una sociedad más equitativa e integrada, asunto que se aborda en otro de los capítulos de esta publicación.

Esfera de relación familia-comunidad: la importancia de lo comunitario y de los territorios como objeto de política social

A fin de garantizar las condiciones sociales para el aprendizaje de los niños, las niñas y los jóvenes, pareciera ser que la esfera de relación familia-comunidad es la más apropiada para trabajar en torno al fortalecimiento y consolidación del capital social. Emprender acciones en este sentido significa contar con la participación activa de las comunidades y las familias, de manera tal que opere el reconocimiento de la diversidad, así como los mecanismos para lograr su empoderamiento. Esto significa, entre otras acciones, mejorar las condiciones de vida y las carencias de las comunidades y las familias, teniendo en cuenta las perspectivas que estas poblaciones tienen acerca de sus condiciones, de manera tal que aprovechen, potencien y fortalezcan sus capacidades para enfrentar las situaciones que los afectan.

Dado que el concepto de comunidad es discutido y poco explicativo para comprender la actual realidad y situación de los grupos humanos y las transformaciones que la sociedad ha experimentado, es más apropiado hablar de territorios,[115] especialmente cuando se trata de pensar en políticas públicas

[115] Entendido "como un entramado complejo de relaciones que interactúan dando como resultado en la práctica un territorio más o menos propicio para construir un proyecto de

dirigidas a fortalecer lazos y a grupos sociales que apoyen el trabajo de las familias en beneficio de la educación de sus hijos.

Cuando las familias no cumplen por múltiples motivos sus roles y responsabilidades en relación con sus hijos, la comunidad puede convertirse en un contenedor social fuerte en cuanto la vigilancia y la exigibilidad de los derechos no es sólo individual sino fundamentalmente comunitaria. Pero, para que esto ocurra, la comunidad tiene que contar con características especiales como: redes de relaciones, sentido de pertenencia colectiva, organización, participación, vínculos de confianza…, contar con un capital social fuerte.[116]

Dado el interés que reviste la noción de capital social en la relación familia-comunidad, conviene aclarar que este concepto no tiene un solo ni homogéneo significado, y aunque no es la intención ni el propósito realizar aquí una revisión bibliográfica de sus diferentes acepciones, sí conviene precisar algunos tópicos, que resultan comunes en diferentes autores que se han aproximado a este concepto:

- Los sistemas de relaciones sociales condicionan las acciones de los individuos en una sociedad dada.
- El "capital social" alude a las relaciones que se tejen en ámbitos formales e informales, en interacciones y en redes, por fuera del mercado.
- Estas relaciones o redes permiten a los individuos el acceso a recursos o bienes que le facilitan su desempeño.

Según el Grupo de Interés de Capital Social de la Universidad de Michigan (2001), el capital social tiene que ver además con el desarrollo socioemocional de las personas, en tanto refiere a los sentimientos de simpatía que una persona o grupo sienten por otra persona o grupo (admiración, cuidado, respeto, sentido de la obligación y confianza en el otro). Estos sentimientos son la base de las relaciones interpersonales, donde sus elementos principales son el poder y

---

vida o un futuro común, donde lo educativo es sólo una de las dimensiones intervinientes" (Corbetta *et al.*, 2007).

[116] Se identificaron dos estrategias para desarrollar el capital social de un grupo. La primera, la estrategia de empoderamiento, que consiste en acciones tendientes a aumentar la capacidad de movilización del grupo mediante la transformación del liderazgo existente en el grupo en liderazgo para el grupo. El segundo curso de acción responde a una estrategia de asociatividad, es decir, de acciones orientadas a expandir o fortalecer la trama o el alcance de las redes en las que participan los miembros del grupo, lo que potencia la cooperación con otros grupos mediante nuevos enlaces de sus redes.

la reciprocidad. Entre mayor sea la carga afectiva de las relaciones, es mayor el valor de las mismas para los sujetos involucrados, y por tanto la fuerza de la reciprocidad y, en general, de las normas que regulan la relación es también mayor. Estas tramas de solidaridades (René Käes, 1988) también se ven interpeladas por el tipo de recursos que circulan al interior de ellas, y que bien pueden ser sociales, psicológicos, culturales, cognitivos, económicos, institucionales, y otros relacionados. Así, además de la empatía, las relaciones de reciprocidad entre las personas se fortalecen o se debilitan dependiendo de los recursos que las personas puedan obtener de la relación y del valor que les otorguen a los mismos.

De tal manera, es en las relaciones y en la pertenencia colectiva donde las personas refuerzan su identidad y son también ellas un medio privilegiado para la participación, el acceso a recursos de todo tipo, información, contactos, etc. Aproximarse al capital social abre entonces dos grandes ámbitos de trabajo: las formas que éste adopta, es decir, el tipo de redes, sus normas, expectativas, etc., y en segundo lugar, los recursos que circulan en esas redes y su utilidad (Katzman, 1999).

La participación de las familias y las comunidades locales en estas redes habilitan el acceso a recursos y tienen al menos dos niveles de variación. El primero nivel tiene que ver con el "volumen de capital social" (Bourdieu, 1986) que poseen los agentes, que depende del tamaño y las características de las redes en las que participa, así como del tipo de recurso que dichas redes pueden proveerle. El segundo nivel da cuenta de los beneficios diferenciales que puede obtener un agente dentro de las redes y que depende no sólo de la estructura y recursos de la red, sino también del tipo de relación de los diferentes agentes con la misma, que aunque compartan en un principio las mismas normas, se modifican al tenor de los intereses, expectativas, necesidades, tipos de intercambio, etc. Esto implica reconocer la heterogeneidad de los participantes en las redes y no sólo la de las propias redes.

Desde la perspectiva de lo que significa el capital social, se entiende que, si bien la comunidad local puede ser el espacio privilegiado para la materialización de las políticas sociales integrales que favorezcan las condiciones sociales para el aprendizaje, ello no puede caer en la "desresponsabilización" de las otras esferas: sociedad y Estado. No se trata de concebir políticas que se dejen libradas a los escasos recursos de las comunidades locales y sus familias, sino de reconocer con ellos el terreno de sus necesidades, carencias y potencialidades, para actuar desde allí. Por tanto, el tejido social y comunitario de redes de intercambio material (acceso a empleo, servicios, subsidios, etc.) y simbólico

(capital social, información, formación, apoyo a familias, etc.) sustentado en el Estado, parece necesario.

De otra parte, garantizar las condiciones sociales para el aprendizaje teniendo en cuenta el eje de relación familia-comunidad, lleva a la escuela a pensar la importancia de resignificar y retornar al trabajo con la comunidad y desde la comunidad, y no sólo desde la escuela y en la escuela, o quizás abordarlo desde la noción de *territorio*, en cuanto éste es un concepto resultado de relaciones complejas, donde no sólo pesa el espacio físico en el cual se sitúa la escuela, sino la configuración resultante de la relación del factor social (condiciones educativas, económicas, sociales, políticas, equipamiento e infraestructura, cultura, etnias, etc.) con el medio biofísico (aspectos ecológicos, geografía, clima, etc.) (Corbetta *et al.,* 2007). Este aspecto se trabaja en profundidad en otro de los capítulos de esta publicación.

Vale la pena señalar que, aunque por décadas la tradición de las experiencias comunitarias en América latina surgieron de los movimientos de la sociedad civil,[117] en la mayoría de los casos no desarrollan capacidades por sí mismas, por tanto tiene que haber una inversión de recursos, tiempo, infraestructura, entre otros, que necesariamente deben provenir del Estado para hacerlas sostenibles. En tal sentido, los procesos de descentralización operados en la región son el terreno propicio para que esto ocurra. "De manera progresiva se ha avanzado desde la teoría y la filosofía políticas, al igual que entre los análisis de la política social, en el desarrollo de planteamientos que apuntan a la necesidad de consolidar procesos de la democracia directa, con mayor concurso de los involucrados en los asuntos territoriales, a fin de poder intervenir de manera más eficaz y participativa en estos contextos" (Turbay *et al.,* 2008: 133).

No obstante los procesos de descentralización operados en la región, con una tradición en algunos países de casi 20 años, se hace necesario seguir avanzando para que las comunidades sean sujetos activos de cada proceso y dueños del control de sus vidas; en este sentido tendrán que considerarse intervenciones de carácter multinivel y plurisectoriales, dado que por la vía de la sectorialidad y la centralización es imposible lograr la inclusión de los distintos grupos poblacionales y garantizar el derecho a la educación.

[117] Quienes tienen mayor experiencia en la relación familia-comunidad, a pesar de que no las nombren así o no las sistematicen bajo este concepto, son probablemente la Iglesia, las parroquias y sus representantes locales insertos en la comunidad. Ahí hay probablemente una buena experiencia acumulada a lo largo de décadas para hacer este tipo de cosas (…) cuatro décadas, en realidad es histórico. (Entrevista a experto chileno.)

En conclusión, pensar en lo comunitario y los territorios como objeto de política social pasa por clarificar que, igual que los niños, las niñas y los jóvenes, las familias también son titulares de derechos y el Estado su garante.

En consecuencia, el sistema de políticas sociales que favorece las condiciones sociales para el aprendizaje en el eje familia-comunidad deberá apuntar hacia proveer:

- los servicios básicos que garanticen calidad de vida de las familias y comunidades;
- mecanismos para la reparación de la cohesión social y la construcción de confianza que permitan generar programas participativos;
- integración de la escuela a la comunidad, bajo una perspectiva territorial.

Todo esto acompañado de procesos de descentralización, en un ejercicio de gobernanza que fomente los procesos de desarrollo y reduzca las brechas producidas por la segmentación y la inequidad (Turbay *et al.*, 2008: 216).

"Tejer tejido social": esfera de relación comunidad-sociedad

En la esfera de relación comunidad-sociedad se materializan las políticas públicas y los programas orientados a fortalecer la cohesión social, a la vez que se evidencian las falencias en términos de aislamiento, segmentación, fragmentación social y, en general, todos los fenómenos relacionados con el deterioro del tejido social. Por tanto, es un imperativo ético que tanto las políticas económicas y sociales como su concreción en proyectos y programas específicos orientados a garantizar las condiciones sociales para el aprendizaje de los niños, las niñas y los jóvenes, así como las iniciativas de las instituciones y organismos nacionales e internacionales, de la sociedad civil y sus organizaciones, apuntalen sus esfuerzos y acciones hacia el fortalecimiento de la cohesión social basada en valores democráticos y bajo los principios de equidad y justicia social.

En ocasiones el concepto de cohesión social tiende a verse absorbido por otros de género próximo, como la equidad, la inclusión social y el bienestar, no obstante, su rasgo distintivo está, como lo asegura Ottone (2007) en que "la cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad. Los mecanismos incluyen, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de

fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos". Por tanto, la cohesión social alude tanto a las disposiciones individuales como a la oferta de la sociedad para incluir a los individuos en la dinámica del progreso y el bienestar. En tal sentido, es un concepto útil en el momento de plantear la discusión política en torno a la garantía de las condiciones sociales para el aprendizaje de los niños, las niñas y los jóvenes.

Dado que la cohesión social incluye como mecanismos el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social, pareciera necesario generar dinámicas que irrumpan la segmentación espacial y social, y que fortalezcan y reposicionen a las comunidades. Ello implica, entre otros aspectos, fortalecer la educación pública, lo cual tiene que ir acompañado de políticas sociales universales, sustentadas en los derechos, para que se garantice al menos la satisfacción de las necesidades básicas de las familias, de manera tal que se rompa con la segmentación de la educación, logrando así que ésta sea un verdadero espacio de intercambio social y que deje de ser el instrumento de estratificación social y reproducción de la pobreza en la que se ha convertido. "El gran drama de nuestro país es que tenemos una educación pobre, para los pobres, una educación mediocre para la clase media y una educación de elite para los más ricos. Tenemos una clase media que mira a ver cómo se refugia en unas escuelas oficiales de baja calidad cuando se le bajan los ingresos, o en unas escuelas privadas de mala calidad, una educación muy buena para las elites y los más pobres ni siquiera acceden o lo hacen a las peores escuelas."[118]

Aunque romper con la segmentación es una decisión política nacional de carácter estatal, su resolución se lleva a cabo en el terreno de lo local. Ello implica una revisión y posible replanteo de los modelos de descentralización, que parecen quedarse cortos en generar autonomía en las decisiones y acciones locales, y más bien están dando lugar a un mayor aislamiento y un deterioro de los recursos de las comunidades. Estos nuevos modelos de descentralización deberán articular lo local con lo central, fortaleciendo el primero de estos niveles y aumentando su capacidad de gestión y decisión.

[118] Entrevista a Cecilia López, Bogotá, 2007.

En esta misma línea se reconoce que las acciones desde la escuela tienen un límite y que la sociedad con el apoyo del Estado son los responsables de encarar los obstáculos que impiden garantizar las condiciones sociales para el aprendizaje de los niños, las niñas y los adolescentes.

En sociedades tan segmentadas como las latinoamericanas, obviamente la escuela no puede escapar de esa realidad. En consecuencia, cualquier iniciativa del sector educativo para hacer frente a la segmentación requiere de entornos más favorables. Las transformaciones que se promuevan desde el sector educativo tienen que ir aparejadas no sólo de cambios materiales sino fundamentalmente culturales tanto en el ámbito comunitario como en la sociedad en general.

De cara a esta realidad habría que lograr que en los escenarios locales todos los servicios sociales, especialmente la escuela, el jardín infantil, el parque, el hospital, las bibliotecas, se constituyan en redes de apoyo comunitario, que atiendan las necesidades de las personas, generando procesos de integración social que partan de la discusión y acuerdos de programaciones colectivas en función de responder a las necesidades niños y jóvenes, de manera que cada cual aporte para que las comunidades puedan gozar de los servicios. Esto significa transitar de la administración de los servicios hacia una lógica donde se ponen esos servicios a disposición del desarrollo de las personas para las cuales fueron creados.

Es evidente la importancia de consolidar una lógica de trabajo pensando en términos donde lo social tiene que estar presente, al menos, la salud, la educación y la habitabilidad, donde los responsables institucionales estén en contacto directo con las personas y las comunidades, donde éstas puedan asumir sus roles y responsabilidades, pero sobre todo desarrollar capacidades para asumir el control de sus propias vidas.

Para que lo anterior sea viable habría que pensar en proyectos, programas y cronogramas comunes que se concreten en presupuestos compartidos con responsabilidades específicas para cada institución, lo cual no es otra cosa que pasar de la lógica de desconcentración[119] y delegación[120] a la lógica de la descentralización.

Igualmente habrá que considerar que las instituciones oficiales y privadas también tienen que "hacer parte de la comunidad" y, que la sociedad, representada por sus organizaciones sociales y comunitarias, es el medio en el cual los niños y niñas se desarrollan, aprenden y actúan. Es también el ámbito del

[119] Traslado de las competencias para implementar las decisiones, pero no para tomarlas.

[120] Representación del nivel central en entes territoriales subnacionales.

fomento, apoyo y defensa de los adultos hacia la protección y el desarrollo de las nuevas generaciones. En tal sentido, la sociedad en general y la comunidad en particular tienen la responsabilidad de contribuir a crear el ambiente y los escenarios adecuados para garantizar las condiciones sociales para el aprendizaje.

Para Vergara *et al.* (2007), las funciones de la sociedad con relación a las condiciones sociales para el aprendizaje de los niños y las niñas son, entre otras:

- Establecer las características de los ciudadanos con los que desea contar y sobre esta base organizar las condiciones para la vida de los niños, niñas y adolescentes.
- Establecer la prioridad efectiva que los niños, niñas y adolescentes tienen en la vida cotidiana.
- Adoptar los modos de cuidado, es decir, los comportamientos más adecuados para el buen desarrollo de la vida de los niños, niñas y adolescentes. En esta perspectiva, tiene la responsabilidad de reforzar las culturas favorables al desarrollo y la protección de los niños, niñas y adolescentes, y enfrentar las tradiciones perjudiciales a ellos.
- Facilitar la integración y la participación de los niños, niñas y adolescentes en la vida social.
- Utilizar su capacidad de asociación para promover el desarrollo de la infancia y la adolescencia.
- Incorporar en las pautas de comportamiento social lo que es intolerable y sobre esta base orientar sus mecanismos de control social, que son los que sostienen la vigilancia ciudadana e identificación de los hechos que merecen ser denunciados.
- Ejercer una función de veeduría sobre el cumplimiento de las responsabilidades públicas, de las comunidades, las familias y los individuos con los niños, niñas y adolescentes.
- Crear el contexto que impulsa y facilita a sus miembros y a las diferentes instituciones ser más o menos protectores de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y que impulsa y facilita el ejercicio mismo de los derechos por parte de ellos.

Para atender a estas responsabilidades, la sociedad, representada por sus organizaciones sociales y comunitarias, deberá interactuar con la familia, bajo la orientación y el apoyo de los agentes públicos.

Por tanto, para que a través de la relación comunidad-sociedad se apoye la construcción de las condiciones sociales para el aprendizaje de los niños, las niñas y los adolescentes, es fundamental articular acciones que promuevan el trabajo colectivo y el bienestar común, así como lograr la articulación y la acumulación de fuerzas sociales y políticas, asuntos que por supuesto contribuyen a fortalecer el tejido social y, en consecuencia, la cohesión social de las comunidades y de la sociedad en general.

El camino hacia la cohesión social: esfera de relación Estado-sociedad-comunidad-familia-niño

Aunque si bien la esfera de relación Estado-sociedad-comunidad-familia-niño recoge lo dicho a lo largo del presente capítulo, cabe aclarar que dado que el todo no necesariamente es la suma de las partes, en este punto se tratará específicamente la discusión política en torno a las responsabilidades del Estado para proveer las condiciones sociales que garanticen el aprendizaje de los niños, las niñas y jóvenes, y las implicaciones que tiene la articulación de instituciones del Estado con instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil, para la formulación de políticas públicas pensadas en función del bienestar común y no exclusivamente del mercado.

El Estado como garante de derechos de los niños, las niñas, los jóvenes y sus familias, es el responsable de generar las condiciones para que las familias puedan proveer de derechos a sus hijos e hijas, mientras que la sociedad tiene la obligación de vigilar que éste no se vulnere. En virtud de garante, el Estado tiene la potestad de orientar y vigilar sus propias responsabilidades y también las de la familia y la sociedad. En resumen, el Estado tiene la obligación de:

- dirigir la prestación de los servicios necesarios, logrando que lleguen a ser universales;
- habilitar a la familia y la comunidad para que cumplan sus responsabilidades complementarias;
- vigilar el ejercicio de los derechos; y
- crear mecanismos de restablecimiento de derechos cuando fuere necesario (Vergara, 2007).

De igual manera, siendo el Estado el garante de los derechos, entre ellos el derecho a la educación, no puede eludir sus responsabilidades planteando que ciertos asuntos son de competencia exclusiva de la familia. En consecuencia, tanto al sector educativo en general como a la escuela en particular les compete, junto con otros sectores y organizaciones de la sociedad civil, habilitar

a la familia para que ejerza su función, vigilar que lo haga y emprender acciones para superar sus falencias. De igual modo, no puede descargar sus responsabilidades en organizaciones sociales para que cumplan funciones propias del sector público, pero sí debe complementarse con ellas para lograr el mejor soporte posible para garantizar las condiciones sociales para el aprendizaje de los niños, las niñas y los jóvenes.

En esta línea, si bien existen consensos sobre la responsabilidad del Estado como garante de derechos,[121] hay tensiones y desacuerdos en las maneras como éstos se materializan en políticas, proyectos, programas y acciones concretas orientados a garantizar las condiciones sociales para el aprendizaje de los niños, las niñas y los jóvenes. Esta situación se expresa claramente en el acuerdo que hay sobre la importancia de empezar a garantizar las condiciones sociales para el aprendizaje desde la primera infancia y prolongarla, por lo menos, hasta la educación media o secundaria. Sin embargo, al examinar las políticas orientadas en este sentido y las acciones específicas que se están realizando en la región, así como el tipo y la calidad de servicios ofrecidos, especialmente a las poblaciones más pobres, los resultados e impactos sobre ellas dejan mucho que desear.

En este contexto, garantizar las condiciones sociales para el aprendizaje no sólo exige contar con políticas públicas orientadas a los niños, niñas y adolescentes, sino que éstas sean complementadas y articuladas con políticas dirigidas a la familia, donde el Estado también proteja los derechos de la familia de manera integrada, para lo cual es necesario establecer alianzas, acuerdos y objetivos comunes entre las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, tanto para la formulación de las políticas como para su materialización. Esto significa que las instituciones educativas también establezcan alianzas y sinergias tanto con los otros sectores sociales como con las organizaciones de base y las instituciones y organizaciones privadas.

De igual manera, las articulaciones del sector educativo con los sectores sociales, económicos y las organizaciones de la sociedad civil, son útiles para racionalizar las acciones del Estado dirigidas a los niños, las niñas y los jóvenes –aunque en ocasiones no están dirigidas específicamente a garantizar las condiciones sociales para el aprendizaje, sí contribuyen a potenciarlas y a responder a las verdaderas necesidades de las comunidades.

[121] Al aceptar la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y la *Convención sobre los Derechos del Niño,* los Estados democráticos se comprometieron expresamente a garantizar, promover y vigilar los derechos humanos (Vergara, 2007).

En esta línea, acciones tendientes a garantizar las condiciones sociales para el aprendizaje de los niños las niñas y los jóvenes, la comunidad territorial es la mediadora de la corresponsabilidad familia, Estado, sociedad y, en consecuencia, es el escenario propicio para "tejer tejido social" y caminar hacia la cohesión social. Así, es posible potenciar a las familias y a las comunidades hacia dentro y hacia fuera, que no es otra cosa que potenciar la relación de la familia con la comunidad y con el Estado; y la valoración y credibilidad de éstas en las instituciones del Estado, entre ellas, la credibilidad sobre la función social de la escuela y las instituciones que la apoyan.

Finalmente, para hacer posible lo expuesto, es importante que en la articulación de las políticas sociales y económicas para garantizar las condiciones sociales para el aprendizaje de los niños, las niñas y los jóvenes, se articulen también las políticas locales con las políticas centrales, fortaleciendo el nivel local y aumentando su capacidad de gestión y decisión. Ello implica una revisión y un posible replanteo de los modelos de descentralización, tal y como se planteó en el punto esfera de relación comunidad-sociedad, y que será ampliamente discutido en el cuarto capítulo de esta publicación relacionado con el gobierno de los sistemas escolares y las políticas de equidad para la igualdad.

¿Qué implican, en términos de política pública, las condiciones sociales para el aprendizaje?

Quizás la respuesta más notable a esta pregunta está en resaltar la importancia de pensar en políticas integrales e intersectoriales de carácter territorial. Una dificultad para ello es la ausencia de una tradición que las sustente. No es común observar en los países latinoamericanos una articulación entre políticas económicas y sociales, entre niveles micro, meso y macro, como tampoco entre sectores, en cuyo foco esté la educación.

Con relación a las políticas integrales, compartimos el planteo de uno de los expertos entrevistados cuando afirma: "Primero se debe reconocer que la política económica no es neutra, que tiene un fin determinado. Esto implica varias cosas: uno, exigir al Ministerio de Hacienda que de alguna manera las políticas económicas explícitamente tengan, desde antes de su promulgación, un análisis profundo de sus implicaciones sociales. Por ejemplo, si se disparan las tasas de interés para frenar la inflación, se puede reventar a la clase media como pasó aquí con el UPAC. En ese momento nada obliga a que el Ministerio de Hacienda tenga una dimensión de las implicaciones sociales de la política económica. El Banco de la República no puede seguir obsesionado con la in-

flación, ni siquiera Estados Unidos tiene la responsabilidad del pleno empleo y del crecimiento económico. Entonces es cambiar un poco y proponer objetivos sociales tanto en la política económica como en la política social y en general en toda la política pública".

Asimismo es fundamental resaltar la importancia de las políticas intersectoriales con énfasis en los territorios y en la perspectiva de ciclos vitales, en cuanto "frente a la tarea de construir equidad en la educación: si bien las reformas sectoriales son necesarias, no logran resolver por sí solas problemas fundamentales, como la educabilidad, los resultados del aprendizaje, la calidad, la relevancia y la pertinencia social de los modelos que se ofrecen, la eficiencia interna del sistema, la articulación de la educación con los fines de la movilidad y de la inclusión, entre otras variables" (Turbay *et al.*, 2008: 215).

Igualmente es importante mejorar la capacidad productiva de las familias, con el fin de construir rutas de desarrollo humano sostenibles. Y, como ya se mencionó, fortalecer en ellas la capacidad de asumir el control de sus propias vidas.

A pesar de la polémica que suscita este tema, vale la pena resaltar la necesidad de emprender desde el sector educativo, o desde los diversos sectores sociales, programas integrales que generen y fortalezcan en las familias y comunidades los recursos para promover condiciones sociales de aprendizaje, lo cual implica articular, como mínimo, áreas como el empleo, la salud, la atención a la primera infancia, la infraestructura y los servicios básicos. Alcanzar estos objetivos también depende del trabajo en dos niveles, el material y el simbólico. No es posible construir capacidades materiales sin avanzar en las simbólicas y viceversa. De tal manera, los recursos materiales, como el ingreso, la vivienda, parecen ir de la mano con otros recursos, como el capital social, cultural, la autopercepción de la comunidad. Allí opera la necesidad de promover nuevamente la cohesión, tanto al interior de las comunidades como entre ellas y la sociedad en su conjunto. Identificarse con, sentirse miembro de, y ser solidario con los otros, parecen ser condiciones básicas para operar de manera integrada las políticas sociales y económicas.

Elementos mínimos para una agenda de políticas que contemple las condiciones sociales para el aprendizaje

En este capítulo se ha pretendido comprender la relación entre educación y equidad, ubicando en el centro del debate las condiciones sociales para el aprendizaje como vía para garantizar el derecho a la educación.

Los análisis se llevaron a cabo desde una perspectiva relacional, lo cual significó desplazar la mirada y los señalamientos sobre las políticas educativas de los actores hacia las interacciones y dinámicas entre esos actores, agentes, instituciones y organizaciones, por supuesto sin renunciar a la lectura de cada uno de los componentes de la relación. Igualmente significó poner en el centro de las interacciones a los sujetos, o sea, los niños, las niñas, los adolescentes y sus familias.

Desde esta perspectiva, a continuación se presentan de manera puntual aquellos aspectos imprescindibles que podrán tenerse en cuenta en el momento de plantear una agenda de políticas públicas en cuyo foco esté la educación.

Esfera de relación niño-familia

Dado que las estructuras y dinámicas familiares se han transformado a la par con las formas de producción y reproducción de las desigualdades sociales, la reforma de la educación y el desafío de la inclusión educativa forman parte de una reforma integral del sistema de políticas sociales, la cual pasa además por enfrentar los problemas vinculados con el empleo y los ingresos de las familias.

De igual manera, como se había mencionado con anterioridad, dado que las políticas compensatorias demostraron su bajo impacto tanto en términos de mejoramiento de las condiciones para ofrecer programas educativos de calidad para los estudiantes de los grupos sociales más desfavorecidos, así como en su búsqueda de ruptura de los círculos viciosos de pobreza y exclusión social, parece conducente migrar hacia el universalismo básico que no es otra cosa que el reconocimiento de los derechos. Esto implica una nueva concepción de las políticas económicas y sociales, donde se fortalezca la cohesión social y el sentido de pertenencia, y se advierta que no basta con que las políticas económicas tengan un resultado social, sino que necesariamente deben tener un contenido social.

Partiendo de la necesidad de políticas sociales universales sustentadas en la perspectiva de derechos, es claro que en su materialización se requiere de acciones diferenciadas que tengan en cuenta la complejidad que reviste la diversidad en todas sus expresiones. Por ejemplo, diferenciar por niveles y ciclos de vida, entre áreas urbanas y rurales, por situación socioeconómica, por etnias, entre otras.

En consecuencia, construir las condiciones sociales para el aprendizaje en la esfera de relación familia-comunidad implica al menos garantizar:

- Condiciones materiales de la familia para apoyar el proceso educativo: ingreso/empleo, vivienda, salud y servicios de cuidado de la infancia y la adolescencia, entre otros.
- Condiciones simbólicas,[122] para fortalecer la atención a la primera infancia, de manera tal que las familias desarrollen la capacidad de valorar la importancia de ofrecer condiciones para el desarrollo integral de sus hijos e hijas; así como promover la valoración de la educación, su capacidad de exigibilidad de una educación de calidad y el adecuado acompañamiento del proceso educativo, etcétera.

Todo lo anterior implica políticas familiares y de primera infancia articuladas en torno a la educación, pero también conlleva cuestionar y replantear las exigencias que se hacen mutuamente la escuela y las familias en los otros niveles educativos.

Esfera de relación familia- comunidad

En la integración entre políticas sociales y económicas, y la universalización de las políticas sociales en torno a la educación, como requisito fundamental para construir las condiciones sociales para el aprendizaje de los niños, las niñas y los jóvenes, específicamente en la esfera de relación familia-comunidad, es indispensable orientar acciones políticas que fortalezcan los lazos y los grupos sociales, y apoyen el trabajo de las familias en beneficio de la educación de sus hijos e hijas.

Aunque paradójico, los vínculos y lazos sociales tienen su sustrato en la construcción de la subjetividad, se hace necesario enfrentar el desafío de formular políticas en este sentido, que hagan frente a las brechas producidas por la segmentación y la inequidad, y posibiliten que las familias y comunidades desarrollen capacidades para asumir el control de sus propias vidas.

En tal sentido, para construir las condiciones sociales que garanticen el aprendizaje, en la relación familia-comunidad serán necesarios:

- Servicios básicos que posibiliten calidad de vida digna.
- Reparación de cohesión social y construcción de confianza para generar programas participativos basados en procesos de gestión social integral.[123]

[122] Se entiende como tal creencias, valores, marcos de sentido, esquemas de comprensión e interpretación de significados y relaciones.

[123] Entendida como la forma colectiva en la construcción de soluciones a las necesidades y los intereses sociales de la población.

- Integración de la escuela a la comunidad y consideración de los *territorios* como objeto de política pública.

Esfera de relación comunidad-sociedad

Además de las condiciones materiales mencionadas en las esferas anteriores, el reto en la relación comunidad-sociedad está dado en su capacidad para construir condiciones simbólicas que apunten a la reparación del tejido social, a través de la generación de dinámicas que irrumpan la segmentación espacial y social, y fortalezcan y reposicionen a las comunidades.

Construir las condiciones sociales para el aprendizaje en esta esfera de relación pasa por:

- Fortalecer la educación pública, a través de políticas sociales universales sustentadas en los derechos.
- Hacer de la educación un espacio de intercambio social, para que deje de ser el instrumento de estratificación social y reproducción de la pobreza en el que se ha convertido.
- Replantear los modelos de descentralización, de manera tal que logren articular lo local con lo central, fortaleciendo el primero de estos niveles, y aumentando su capacidad de gestión y decisión, que no es otra cosa que pasar de la lógica de desconcentración y delegación a la lógica de la descentralización.
- Articular acciones que promuevan el trabajo colectivo y el bienestar común, así como promover la articulación y la acumulación de fuerzas sociales y políticas en torno a la educación.

Esfera de relación Estado-sociedad-comunidad-familia-niño

Si bien esta esfera de relación recoge lo planteado a través de las otras esferas, el énfasis está dado en las responsabilidades del Estado para garantizar las condiciones sociales para el aprendizaje de los niños, las niñas y jóvenes, y las implicaciones que tiene la articulación de instituciones del Estado con instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil, para la formulación de políticas públicas pensadas en función del bienestar común y no exclusivamente del mercado.

En tal sentido, la construcción de las condiciones sociales para el aprendizaje en esta esfera de relaciones parte de considerar que el Estado como garante de derechos tiene la obligación de dirigir la prestación de los servicios necesarios para lograr que éstos lleguen a ser universales. Por tanto, el Estado debe:

- habilitar a las familias y comunidades para que cumplan sus responsabilidades complementarias;

- vigilar el ejercicio de los derechos y crear mecanismos de restablecimiento de derechos cuando sea necesario;
- articular las instituciones del Estado con instituciones privadas para la formulación de políticas públicas pensadas en función del bienestar común y no exclusivamente del mercado.

Dicho esto, las condiciones sociales para el aprendizaje se constituyen en la condición primigenia para hacer de la educación el vehículo de equidad y progreso económico y social que promulgan los académicos, intelectuales y decisores de políticas interesados en promover sistemas de políticas sociales en torno a la educación.

Referencias bibliográficas

Bello, Manuel *et al.* (2005). "Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y Cono Sur: dos escenarios en el Perú", Buenos Aires, IIPE - UNESCO.

Bourdieu, P. (1986). "The forms of capital", en J. C. Richardson (ed.), *Handbook of theory and research in the sociology of education*, New York, Greenwood Press.

Castañeda Bernal, Elsa *et al.* (2005). "Equidad, desplazamiento y educabilidad", Buenos Aires, IIPE - UNESCO.

Corbetta, Silvina; Néstor López y Cora Steinberg (2007). "Los contextos sociales de las escuelas primarias en México. México, DF., IIPE- UNESCO / CONAFE, Secretaría de Educación Pública.

CEPAL (2003). *Capital social y reducción de la pobreza: en busca de un nuevo paradigma,* Santiago de Chile.

CEPAL (2001). "Capital social: sus potencialidades y limitaciones para la puesta en marcha de políticas y programas sociales", en *Agenda social,* capítulo IV, Santiago de Chile.

Coleman, James (1990). *Foundations of Social Theory,* Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Feijoó, María del Carmen *et al.* (2005). "Escuela y pobreza: desafíos educativos en dos escenarios del Gran Buenos Aires", Buenos Aires, IIPE – UNESCO.

Filgueira, Fernando (2006). *La educación como política social: familia, mercado laboral y herencia social.* Montevideo, Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay. (Texto inédito.)

FLAPE (2007). *Derecho a la educación y participación ciudadana: un desafío democrático pendiente.* Declaración, Santiago de Chile <www.foro-latino.org/flape/boletines/declaraciones_txt.htm>

Käes, René (1988). *La institución y las instituciones,* Buenos Aires, Paidós.

Katzman, R. (2003). "La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana", documento presentado en la reunión de expertos en pobreza urbana, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 27 y 28 de enero de 2003.

___ (2001), "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, N° 75, pp. 171-189.

___ (editor) (1999), *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay,* Montevideo, Uruguay, PNUD y CEPAL.

Kaztman, R., y G. Wormald (editores) (2002). *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina,* Uruguay, Sofilco.

López, Néstor (2005). "Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano", Buenos Aires, IIPE – UNESCO.

Moser, Caroline *et al.* (1997). *Urban Management and Poverty Reduction. Household Responses to Poverty and Vulnerability.* Volume 3. Washington, D.C., Published for the Urban Management Programme by The World Bank.

Muñóz, Vernor (2008). "Asamblea general de la campaña mundial para la educación", Sao Pablo, 22 al 24 de enero de 2008.

Navarro, Luis (2005). "La escuela y las condiciones sociales para aprender y enseñar: Equidad social y educación en sectores de pobreza urbana", Buenos Aires, IIPE–UNESCO.

Ottone, Ernesto *et al.* (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL, Agencia de Cooperación Española, Secretaría General Iberoamericana.

Pinilla, Pedro (2006). *El derecho a la educación. La educación en la perspectiva de los derechos humanos.* Bogotá, Procuraduría General de la Nación, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Portes, Alejandro y Patricia Landolt (2000), "Social capital: promise and pitfalls of its role in development", en *Journal of Latin American Studies,* vol. 32, Cambridge University Press.

Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community,* Nueva York, Simon and Schuster.

Tenti Fanfani, Emilio (2007). *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación,* Buenos Aires, Siglo XXI.

Turbay, Catalina y Ángela Bacca, (2008). *Equidad educativa y gobiernos territoriales en Colombia: ¿inclusión o fragmentación?* Buenos Aires, Aique Educación.

Vergara, Carmen Helena *et al.* (2007). *Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio. Guía para los Alcaldes.* Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de la Protección Social, Departamento Nacional de Planeación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El gobierno de los sistemas escolares y las políticas de equidad para la igualdad. Reflexiones a partir de la opinión de expertos

Daniel Galarza

La construcción de condiciones apropiadas para el desarrollo de las tareas de enseñanza y aprendizaje en las escuelas es uno de los grandes desafíos que enfrentan los sistemas escolares de los países de la región. Este desafío supone atender un complejo conjunto de dinámicas sociales, entre ellas: a) el incremento de las desigualdades sociales y las formas que éstas asumen en las diferentes regiones al interior de cada país; b) la diversidad cultural derivada de la multiplicidad étnica y de las nuevas dinámicas de diferenciación y diversificación entre clases y generaciones; y c) los fuertes procesos de migración interna –voluntaria o forzada–, entre otros fenómenos.

Para hacer frente a estos desafíos, los Estados de la región –que han atravesado fuertes procesos de reforma en las últimas décadas– disponen de capacidades de gobierno desiguales y recursos presupuestarios cíclicamente escasos, en un contexto en el cual las agendas públicas se estructuran de manera muchas veces volátil como consecuencia de los cambios sociales y políticos. El desarrollo de profundas transformaciones en la forma de concebir el accionar del Estado, las políticas públicas y las relaciones entre el Estado y la sociedad, resultantes de la adopción de políticas de ajuste estructural durante la década de los años noventa, contribuyeron a reforzar el curso de algunos de esos procesos. Durante la pasada década, América Latina fue, de alguna manera, un laboratorio a gran escala en el que se ensayó un amplio abanico de políticas destinadas a transformar las administraciones públicas a través de reformas que procuraron la descentralización de la toma de decisiones, bajo el supuesto de que esto permitiría lograr mayor eficiencia, más transparencia y un incremento del control por parte de la ciudadanía. Las restricciones financieras derivadas de las crisis económicas globales de la segunda mitad de la década

de los años noventa hicieron evidentes los límites y tensiones de estas políticas, abriendo el espacio conceptual y político necesario para la discusión de algunos de sus supuestos y la revisión de las consecuencias de sus prácticas.

Sin embargo, la relevancia de las crisis de las últimas dos décadas no se mide por sus efectos sobre las administraciones públicas sino por las consecuencias sociales derivadas de la relación que se estableció entre las sucesivas crisis y la forma en que se encararon las políticas destinadas a superarlas. No es objeto de este trabajo analizar las consecuencias sociales de estos procesos y políticas, pero resulta indispensable recordar que a lo largo de las últimas dos décadas en América Latina se ha producido un notorio incremento de la brecha en la distribución del ingreso; de la mano de las migraciones internas y de los procesos de pauperización de las clases medias se han multiplicado, crecido y consolidado los espacios urbanos habitados por personas pobres; y como sedimentación de procesos de larga data, se ha configurado un escenario social en el que una parte de los excluidos del acceso a los bienes materiales y simbólicos ha pasado a constituir un grupo caracterizado por la pobreza estructural. Este último grupo, pobres hijos de pobres en cuyo horizonte de vida se diluyen las expectativas de un futuro mejor y que parecen "destinados" a heredar la pobreza a sus hijos, constituye lo que se ha caracterizado como el núcleo duro de la pobreza, un sector de la población ante el cual sólo políticas sociales, económicas y de empleo ambiciosas y de largo aliento pueden lograr cambios significativos en el mediano y largo plazo.

La magnitud de estas transformaciones sociales es diferente en cada uno de los países de la región. Mientras algunos que hace tres décadas tenían indicadores de desarrollo relativamente altos sintieron con dureza sus efectos; otros, que habían avanzado más tardíamente en la inclusión de amplios sectores de la población en las redes de acceso a los bienes materiales y simbólicos indispensables para el efectivo ejercicio de la ciudadanía, vivieron procesos simultáneos de crecimiento, expansión y diferenciación social.

En este marco, los procesos de descentralización que formaron parte central de la agenda de reformas estructurales del Estado durante las décadas de 1980 y 1990 generaron reconfiguraciones en las capacidades de gobierno que dinamizaron y modernizaron en muchos aspectos el funcionamiento de los organismos públicos nacionales, a la vez que complejizaron la gestión de las unidades sub-nacionales de la administración pública, las cuales no siempre dispusieron de las capacidades técnicas y los recursos necesarios para desarrollar adecuadamente las responsabilidades que les fueron delegadas.

Los sistemas educativos fueron objeto de reformas específicas destinadas a ampliar el acceso a la educación, extender la escolaridad, actualizar los contenidos y modificar sus patrones tradicionales de gestión, mientras debían hacer frente al incremento de la demanda social por educación en un contexto de escasez de recursos y profundas transformaciones en las características de los grupos sociales destinatarios de su accionar.

Partiendo del supuesto de que la igualdad es una construcción social, la línea de estudios en las que se inserta este trabajo ha sostenido una mirada relacional para pensar el problema de la equidad en torno a la forma en que se articulan la educación y las desigualdades sociales. Esta mirada relacional supone que "la mirada no debería ser puesta ni dentro del sistema educativo, ni afuera, ni en ambos espacios al mismo tiempo, sino en la relación entre ambas esferas. El análisis debería dejar de partir de la situación social o la educación y centrarse en el punto de interacción entre ambas esferas, en su propia relación" (López, 2005). Las preguntas entonces son: ¿cuáles son las condiciones sociales y educativas mínimas necesarias para que las prácticas educativas sean exitosas? ¿Cómo lo garantizamos? ¿Qué políticas y prácticas educativas llevamos a cabo para el logro de una mayor igualdad en los resultados educativos?

El centro de la atención de esta línea de indagaciones está puesto en las complejas relaciones que se establecen entre el Estado, la sociedad, la comunidad, las familias, las escuelas y los niños, cuya configuración define una parte importante de las condiciones sociales y escolares en las que se llevan a cabo las tareas de enseñanza y de aprendizaje. Si bien los condicionantes estructurales son los de mayor envergadura, centrar la mirada en estas relaciones invita a pensar en su transformación en pos de la construcción de un acceso a la educación más amplio, socialmente justo y culturalmente relevante.

De ese conjunto de relaciones, este trabajo selecciona para su abordaje aquellas que giran en torno al papel del Estado y las políticas públicas en la construcción de condiciones sociales y educativas para el desarrollo de las actividades de enseñanza y aprendizaje, porque los problemas de equidad social y educativa en los países de la región se derivan, en parte, de las dificultades de los Estados para llevar adelante políticas públicas sostenidas en el tiempo, pertinentes y eficaces, orientadas a la plena inclusión social y el desarrollo real de la ciudadanía.[124]

[124] Este trabajo se construye como una reflexión que procura releer los aportes de los trabajos publicados en las fases anteriores de este Proyecto en tensión con las reflexiones de los

El lugar de la educación en la agenda de políticas públicas contemporáneas

Los países de la región han avanzado en la universalización de la escuela primaria y han ampliado el acceso a la escuela secundaria pero, en muchas ocasiones, las instituciones educativas “crujen” ante las dificultades derivadas de la inclusión de sectores sociales tradicionalmente marginados del sistema educativo para cuya atención no han estado históricamente configuradas. El impacto de los procesos de ampliación de la oferta educativa se ha hecho sentir en los presupuestos públicos afectando especialmente el mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento escolar y los salarios docentes. A su vez, el incremento del acceso en los diferentes niveles se ha visto acompañado por la persistencia y, muy frecuentemente, el incremento de los niveles de repitencia y deserción, cuestiones que contribuyeron a tensar los debates acerca de la calidad de la educación en un contexto en el cual las políticas estatales hicieron de la evaluación un instrumento de presiones –potenciales o reales– sobre las escuelas y sus actores.

Como trasfondo de estos y otros fenómenos, un conjunto de demandas sociales y políticas cruzadas se articulan sobrecargando de responsabilidades a las escuelas y multiplicando los fines a los que se solicita que orienten su accionar. Así, la escuela “debe” y “no debe” ser espacio de contención social brindando servicios alimentarios y de bienestar social, es concebida de manera reiterada como un espacio central en la lucha contra la drogadicción, la violencia juvenil y el delito, las enfermedades de transmisión sexual, el embarazo adolescente y, por qué no, los accidentes de tránsito, entre muchos otros temas que entran y salen de las agendas sociales y políticas. Debe, claro está, brindar una educación de calidad –crecientemente escrutada a través de exámenes nacionales y evaluaciones internacionales– en aquellos contenidos que forman parte de las funciones tradicionales del sistema educativo: la enseñanza de la lectoescritura y la matemática, los conocimientos básicos en los campos de las ciencias naturales, las ciencias sociales y las humanidades, entre otros. Debe, por supuesto, asumir los desafíos del futuro haciéndose cargo de la agenda que impone la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en la vida social en general y en la educación en particular. Debe, además, formar a los jóvenes para el trabajo garantizando la capacitación necesaria para que puedan acceder al empleo y desempeñarse como ciudadanos.

---

especialistas entrevistados para esta tercera etapa y las contribuciones de diversos estudios y perspectivas teóricas que procuran enriquecer el análisis.

Pese a esta multiplicidad de demandas, el lugar del Estado en materia educativa aparece, en los estudios realizados en las etapas anteriores de este Proyecto, como ambiguo. Como señala López (2005): "De un modo u otro, aparece una indefinición del lugar del Estado en los diferentes discursos recogidos en este estudio. Invisible en su presencia y visible en sus carencias, en su gesto de retirada, o en su excesiva burocratización. Pero, al mismo tiempo, la comunidad lo reconoce en la escuela, tal vez su única expresión en los sectores más excluidos. En ciertos contextos, la escuela ya no es una institución del Estado, es el Estado. Es la única institución con la cual los sectores más desprotegidos tienen algún grado de interacción, es la única a la que llegan a través de sus hijos". En el mismo sentido, de las entrevistas realizadas con especialistas de la región emerge la idea de que la educación es, en todos los países que formaron parte de este estudio, un tema de importancia en la agenda pero rara vez es el tema principal.[125] El escenario tiene puntos en común y algunas diferencias significativas que resulta necesario destacar.

En la Argentina, la diversidad y la desigualdad social existentes entre las provincias y al interior de cada una de ellas se conjugan con los problemas derivados de una reforma educativa parcial y desigualmente implementada; las diferentes capacidades de gestión de la política social y educativa que poseen las jurisdicciones; las complejas relaciones existente entre el Estado nacional y las provincias en materia de distribución de recursos, responsabilidades y atribuciones; y los desafíos emergentes de las nuevas leyes educativas. Por otro lado, la posibilidad de construir políticas intersectoriales integradas se ve obstaculizada por las definiciones político-institucionales y las debilidades organizativas que caracterizan el funcionamiento de los municipios y la ausencia de tradiciones sólidas de participación en el nivel local. De todos modos, el reclamo de "más escuela" se hace oír con claridad (Feijoó y Corbetta, 2004) interpelando el rol del Estado y sus formas de intervención social, en el contexto de un sistema educativo fragmentado, jerarquizado y cada vez más policéntrico, en el cual se han incrementado la cantidad y pluralizado el perfil de los actores participantes, y las demandas de reconocimiento de la diversidad (Tenti, 2007).

Colombia comparte muchos de los problemas comunes al resto de los países de América Latina, especialmente los derivados de la pobreza de una parte

[125] A lo largo de todo este trabajo la referencia a la opinión de los especialistas no supone la realización de un "promedio" ni el rastreo de consensos u opiniones mayoritarias sino contribuir a la problematización de ciertas cuestiones haciendo visibles algunos matices propios de cada país.

importante de su población, a los que se agregan aquellos derivados de los efectos del conflicto armado que afecta al país desde hace décadas. Uno de los problemas más complejos es el de los desplazados de sus pueblos y sus tierras por ese conflicto. En algunas ciudades, esto implicó que los procesos de crecimiento de la población urbana se vieran reforzados y caracterizados por su impacto. La magnitud del problema fue políticamente reconocida y desde mediados de la década de 1990 se han elaborado iniciativas para la atención de estos sectores, aunque la educación ocupó un lugar marginal en el contexto de las políticas públicas elaboradas para dar respuesta a esa cuestión. En este contexto, hace unos años la necesidad de ampliar la cobertura del sistema educativo dio lugar a la legitimación de escuelas comunitarias que se sumaron a las escuelas estatales y privadas, complejizando el escenario de estratificación social y educativa que ha caracterizado tradicionalmente a la sociedad colombiana (Bernal, Convers y Galeano Paz, 2004). Si bien se ha dado marcha atrás con esa política, resulta evidente la dificultad del Estado colombiano para garantizar de manera apropiada la cobertura del sistema.

En Chile, donde resulta más difícil sostener que se ha producido un empeoramiento de las condiciones sociales y un incremento de la exclusión –aunque es probable que esto sucediera en un fracción de la población en condiciones de pobreza extrema que no accedió a los beneficios de las políticas sociales ni del crecimiento económico–, se acentúan las tendencias al individualismo y el debilitamiento de la cohesión social. El Estado chileno parece haber ganado capacidades de gestión en el nivel nacional pero aún enfrenta los problemas derivados de las dificultades en la articulación intersectorial de sus políticas y de un modelo de descentralización en el que la separación entre la gestión administrativa y la gestión pedagógica de las escuelas –y su asignación a agentes estructuralmente separados– se combina con las sensibles variaciones existentes en relación con la capacidad técnica de los municipios. Esto, en un contexto en el que la política social parece suponer un contrato social en el que el reconocimiento de las necesidades se ve reemplazado por una noción de equidad que supone que sólo es digno de ser ayudado aquel que se esfuerza por no necesitar esa ayuda (Navarro Navarro, 2004).

En Perú, un notable incremento de la cobertura mediante la ampliación de la oferta se ha conjugado con una muy baja inversión por alumno, de la cual un tercio es aportado por las familias y sólo dos tercios por el Estado. Además, una gestión fuertemente centralizada y burocrática enfrenta serios problemas para dar cuenta de la diversidad existente al interior de un país en el que coexisten diversas etnias y lenguas, y persisten mecanismos fuertes de exclusión y discriminación en

el funcionamiento de las instituciones escolares (Bello y Villarán, 2004). Recientemente, Perú se ha embarcado en una reforma descentralizadora que en un primer momento avanzó en la regionalización de su sistema educativo y en la actualidad se mueve hacia la municipalización. La definición de un programa nacional de prioridades educativas colocó en el centro del debate el esfuerzo que la sociedad peruana debe realizar para avanzar en la universalización de la educación básica y mejorar la calidad de los aprendizajes en un sistema con un importante nivel de cobertura pero persistentes desigualdades en su interior.

Las trayectorias de las políticas llevadas a cabo durante los últimos años inciden en la forma en que se percibe el lugar de la educación en la agenda social y política. Entre los países de la región, Chile es el que muestra una mayor continuidad en el desarrollo de sus políticas, se percibe un apoyo estatal continuo al desarrollo educativo –dentro de la particular modalidad chilena de relación entre el sector público y el sector privado–. La educación ha ocupado un lugar importante desde principios de la década de 1990 y recientemente ha vuelto al centro del escenario político como consecuencia del movimiento protagonizado por los estudiantes y el debate de una nueva ley de educación. Por otro lado, los recursos públicos asignados a educación aumentaron más que aquellos asignados a otros sectores. Si bien las miradas de los especialistas en relación con los efectos de los programas llevados a cabo en los últimos años muestran matices, se destaca la idea de que los esfuerzos realizados han sido importantes, en especial aquellos organizados en torno a los programas de mejoramiento educativo, la expansión de la jornada escolar completa, la configuración de la Red Enlaces, y los sistemas de becas y beneficios sociales para estudiantes en condiciones de vulnerabilidad social. Es fuerte la coincidencia entre los especialistas chilenos en la percepción acerca de los esfuerzos estatales en torno a la problemática educativa y el lugar que el tema ocupa en la agenda. Si hay cuestionamientos, éstos se relacionan con ciertas orientaciones de las políticas pero no con la relevancia que se le asigna a la educación en el país.

Esas notas no se presentan en el resto de los países que formaron parte de este estudio. En Colombia, en la década de 1990 se produce un cambio importante en relación con el lugar asignado a la educación en la agenda pública. Como hitos se destacan los debates derivados de la difusión del documento de elaborado por la CEPAL y la UNESCO en 1992,[126] y la sanción de una nueva

[126] CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

ley de educación en 1994, a partir de la cual se inició un proceso de reformas educativas que, más allá de su signo político, supuso una nueva centralidad de lo educativo en un país que arrastraba fuertes déficit en materia de cobertura –especialmente en las zonas rurales– y enfrentaba complejos problemas sociales derivados del conflicto armado. Sin embargo, este proceso no estuvo acompañado del compromiso político necesario, traducido, por ejemplo, en inversión presupuestaria, que los objetivos de esas reformas suponían.

Más allá de los matices que tuvieron las políticas llevadas a cabo en cada uno de los países de la región, evidentemente una parte de la agenda estuvo fuertemente demarcada por los impulsos dados a la reforma de los sistemas educativos desde diferentes organismos internacionales. Este impulso, más allá de los acuerdos y disensos existentes en torno a sus propuestas, contribuyó a una creciente ampliación del debate público. Un análisis más detenido, sin embargo, muestra que no se trata de un proceso acompasado. Las trayectorias de cada país han sido muy diferentes. Mientras algunos sostienen y profundizan los cambios iniciados, otros han realizado o están realizando revisiones de diversa profundidad. En algunos casos la revisión crítica ataca el sentido de las reformas y, en otros, señala las promesas incumplidas y el carácter insuficiente de los esfuerzos articulados para lograr sus fines.

En la Argentina fue notable la intensidad de las discusiones que las políticas de la década de 1990 promovieron. Sus ecos atraviesan la reflexión de los especialistas consultados. Algunos destacan el carácter incompleto de los procesos de reforma y señalan la inconsistencia de los esfuerzos políticos destinados a sustentarlos; otros, critican sus supuestos políticos e ideológicos así como sus efectos sobre la configuración del sistema educativo, las escuelas y las prácticas de sus actores. Según uno de los especialistas, se está ante una situación en la que la educación ocupa un “lugar contradictorio” ya que se ha atravesado un proceso de fuertes cambios en la legislación y de desarrollo de un sinnúmero de políticas, pero esto se ha producido como el resultado de la voluntad de un número acotado de actores sociales y políticos más que como consecuencia del compromiso efectivo de la dirigencia social –pública y privada– en su conjunto. Esto afecta de manera profunda la continuidad y la viabilidad política de las diferentes iniciativas ya que la “racionalidad política dominante” obtura la realización de cambios profundos y de inversiones presupuestarias que vayan más allá de lo necesario para mantener en funcionamiento el sistema (Rivas, 2004). Esa racionalidad política opera bajo los supuestos de que los sistemas educativos son excesivamente complejos y que cualquier cambio de cierta relevancia sólo se hace observable en el mediano y largo plazo, lo cual se

contradice con las necesidades de legitimación en el corto plazo que enfrenta la dirigencia política.

La revisión de los efectos de la implementación de la Ley Federal de Educación sancionada en 1993, que derivó en la sanción de una nueva Ley de Educación Nacional, contribuyó a poner nuevamente la política educativa en un lugar de relevancia. Uno de los especialistas consultados señalaba que la educación ocupa un lugar muy importante, si se considera lo que se pretende de la educación en términos de respuestas a las demandas económicas, políticas y sociales; y el gasto educativo, que siempre tuvo un lugar destacado en relación con el total del gasto social. No obstante, la escuela aparece como más visible en la medida en la que está simultáneamente más demandada y más amenazada por las tensiones y los desafíos que enfrenta en el actual contexto.

En ese contexto, la hiperactividad legal que orienta nuevas reformas aparece siempre caracterizada por la fragilidad de los compromisos sociales que las sustentan en el mediano y largo plazo. En Perú se aprobó una nueva Ley General de Educación en el año 2003, precedida por algunos mecanismos de consulta a la ciudadanía, pero resistida por los docentes que cuestionaban la inclusión de la evaluación docente entre sus contenidos. Posteriormente se elaboró un "Proyecto Educativo Nacional 2006-2010" que definió los cambios fundamentales a los cuales se aspiraba y presentó un conjunto de políticas prioritarias para viabilizarlos (López, 2007). Esto en un contexto en el que, a momentos de debates y conflictos siempre considerados en algún sentido "fundacionales" –porque pretenden cambiar todo lo antes sucedido–, les siguen etapas de escasa visibilidad en las que el compromiso decae. En este punto resulta necesario poner en el centro de la atención que el problema no afecta sólo a la dirigencia política sino, especialmente, a una dirigencia social que en América Latina muchas veces parece más dispuesta a reclamar por la mejora de la educación que a sostener los compromisos sociales y presupuestarios necesarios para su concreción.

Los especialistas peruanos coinciden en el carácter discontinuo de los compromisos sociales y políticos que sustentan el desarrollo de las políticas educativas. En este punto se entrecruzan aspectos diversos. La ausencia de actores sociales capaces de sostener un compromiso con el tema que exceda las lógicas coyunturales –es decir, con la voluntad de ir más allá de la movilización de intereses y recursos en momentos y/o espacios de conflicto específicos– se expresa en el reducido compromiso que la dirigencia política y el empresariado le asignan al tema educativo, más allá de las declaraciones formales y los

debates ocasionales. Por otro lado, los actores sociales más vinculados a las comunidades tienen dificultades para articular demandas y construir redes de apoyo que vayan más allá del reclamo o la satisfacción de las demandas locales. Adicionalmente parece existir una ausencia de perspectiva desde otras agencias de la política social en relación con la forma en que sus iniciativas afectan o deberían considerar la problemática educativa.

No basta con la voluntad de un gobierno o la articulación ocasional de políticas que privilegien la educación para sostener que ocupa un lugar de relevancia en el escenario social. La continuidad de los esfuerzos estatales en el desarrollo educativo depende en gran medida de la presión que ejerce sobre la agenda pública, la presencia de la educación entre las preocupaciones de la sociedad. En diferentes momentos la coyuntura impone debates en la agenda social en torno a problemas como el desempleo, la violencia y la inseguridad, o el funcionamiento de la economía, que ocupan el centro de la escena y la atención pública. Así, la preocupación por la educación aparece entonces declamada pero no necesariamente logra concitar el interés para legitimar acciones políticas profundas –aquellas que suelen implicar grandes cambios y muchas veces suponen relegar otras actividades estatales en beneficio de la educación; por ejemplo, en relación con la distribución presupuestaria–. Por otro lado, señalar que la educación es una prioridad para la sociedad no nos dice demasiado acerca de cuáles son los aspectos de la problemática educativa que se ubican en el centro de esa preocupación. En este punto, algunos especialistas señalan la fuerte incidencia de los medios de comunicación en la configuración de las agendas sociales acerca de la educación. En ocasiones los medios ayudan a instalar el problema ejerciendo presión sobre las agendas políticas pero también su incidencia deriva en una lógica política de respuesta a la coyuntura en la cual los problemas de mantenimiento de los edificios escolares, la ausencia de gas o electricidad, o la violencia escolar y/o inseguridad de los alumnos ocupan el centro de la agenda, desplazando el debate y la construcción de consensos en torno a la definición y la implementación de estrategias pedagógicas y de desarrollo del sistema escolar de mediano y largo plazo. La administración cotidiana de la incertidumbre y el conflicto se impone entonces como prioridad en el accionar de quienes tienen la responsabilidad de llevar adelante la política educativa, ya que los compromisos y las preocupaciones de la dirigencia social y política –y de la sociedad en términos más generales– aparecen definidos desde la agenda del día a día.

Las reflexiones de los entrevistados en torno al lugar que ocupa la situación de los desplazados en Colombia ejemplifican en gran medida: pese

a su magnitud, el problema tiene fuertes dificultades para instalarse con legitimidad en la agenda y una parte de la sociedad parece querer ignorar deliberadamente su existencia. De manera recurrente, las consecuencias sociales de esas migraciones forzadas aparecen en la escena, pero son otros los ejes que persisten en el centro de las preocupaciones sociales. Algo similar sucede con la pobreza en todos los países de la región: su emergencia ocasional como problema se diluye rápidamente.

La presencia de la educación en la agenda política no asegura entonces la posibilidad de promover debates sobre algunos de sus tópicos más acuciantes, entre los que se encuentra el de la articulación de políticas para el logro de una mayor igualdad social y la construcción de condiciones adecuadas para la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas. Enfrentar los problemas derivados de la articulación entre desigualdad social y educación supone enfrentar, en primer lugar, la debilidad de los compromisos que asumen las dirigencias políticas y sociales con el tema, ya que en esos compromisos se juega una parte de la legitimidad de las políticas públicas que abordan la cuestión.

El problema de la legitimidad de las políticas educativas es central, ya que éstas arrastran una tensión fundamental entre la magnitud de los recursos presupuestarios que demandan y las dimensiones temporales en las que se pueden apreciar los resultados de los esfuerzos realizados. Los niveles diversos de legitimidad que tiene la política estatal y las tradiciones de relación entre la sociedad y el Estado, influyen de manera sustantiva en la conformación de esa legitimidad. Quienes tienen o han tenido responsabilidades en la gestión de los sistemas educativos latinoamericanos señalan los problemas derivados de la construcción de iniciativas políticas que requieren de varios años para hacer visibles y consolidar sus logros, y las tensiones que derivan de la necesidad de mostrar resultados en el corto plazo como parte de las exigencias de rendición de cuentas emergentes de diferentes actores políticos y sociales. En ocasiones, un “todo o nada” parece configurar la relación entre el Estado y la sociedad, y afecta fuertemente la construcción de compromisos sociales duraderos, ya que incrementa en forma notable las posibilidades de desilusión en torno al accionar de los organismos públicos.

Es habitual que la preocupación social y política por la educación se concrete en reformas legislativas, programas de prioridades de contenidos, iniciativas destinadas a mejorar los indicadores de acceso y permanencia en el sistema, atención a los resultados de los sistemas de evaluación de la calidad, acuerdos entre el Estado y grupos empresariales para fortalecer la enseñanza

para el trabajo, etc. Más improbable es –por lo antes señalado– que se aprecien esfuerzos duraderos relacionados con el sostenimiento político y el financiamiento presupuestario de todas esas acciones.

Históricamente, los Estados latinoamericanos han tenido problemas con el funcionamiento de sus sistemas impositivos, tanto en materia de capacidad de recaudación como en materia de justicia social de la estructura impositiva; la crisis de legitimidad de las instituciones públicas existente en muchos países de la región aparece como uno de los obstáculos centrales para garantizar los compromisos sociales que aseguren los recursos necesarios. Esta crisis de legitimidad obedece, estructuralmente, a la dificultad para cumplir con los compromisos de consecución del bienestar general asumidos durante la segunda mitad del siglo XX, que se hizo evidente a partir de la década de 1980, pero coyunturalmente se vincula a la desconfianza pública acerca del accionar de la dirigencia política y en algunos casos de las burocracias públicas. Así, la materialización de la preocupación por el sistema educativo en políticas de amplio alcance, adecuadamente financiadas y sostenidas en el tiempo, resulta problemática.

La equidad educativa y el diseño y la implementación de políticas educativas

La articulación del Estado nacional con los gobiernos locales y las escuelas

Las políticas de descentralización político-administrativa de las últimas décadas pusieron en tensión a sistemas político-administrativos que sufrieron transformaciones importantes en sus funciones pero no siempre vieron transformadas sus tradiciones de gestión, no mostraron real voluntad política de avanzar en formas efectivas y articuladas de descentralización y/o no dispusieron de capacidades técnico-administrativas a nivel regional/local para afrontar los desafíos derivados de las nuevas responsabilidades asumidas en esos ámbitos.

Este proceso generó capacidades de gestión muy diferentes en los distintos niveles de la administración del sistema como consecuencia de un conjunto de factores combinados, entre los que se encuentran los recursos financieros disponibles, los perfiles técnicos de los cuadros administrativos y las culturas institucionales. Las políticas de reforma educativa llevadas a cabo en los países de la región impulsaron algún nivel de descentralización, ya sea bajo la forma de la “regionalización”, la “provincialización” o la “municipalización”

de diferentes aspectos relacionados con el sistema educativo. Cuestiones como la designación de docentes, el pago de sus salarios o el desarrollo curricular, fueron articulados de manera diferente en cada país. Más allá del carácter diverso de esas transformaciones, un conjunto de tensiones atraviesan las políticas educativas que se llevan adelante en este escenario.

Una primera tensión, común a los sistemas educativos de la región, es la que se establece entre las formas descentralizadas de gestión y los niveles de integración del sistema educativo. Las políticas de descentralización promovieron, entre otros aspectos, mayores niveles de participación local en la definición y la implementación de políticas educativas o, al menos, márgenes más amplios de acción para que las autoridades educativas locales pudieran realizar adaptaciones –por ejemplo, de tipo curricular– a su contexto. Se procuraba, de esa manera, resolver los problemas derivados del exceso de centralización que había caracterizado la formulación de las políticas educativas hasta ese momento.[127] Esto tuvo como efecto la generación de un mosaico de opciones de política que se configuró de manera desigual, en correspondencia con la capacidad de gestión de las administraciones locales. En aquellas regiones, en las que las administraciones públicas locales disponen de mayores niveles de *expertise* y recursos presupuestarios para el desarrollo de políticas, se hacen presentes iniciativas que poseen coherencia, consistencia técnica y continuidad, algunas de las cuales logran concitar la atención por el rumbo favorable de su implementación. Por el contrario, en aquellos ámbitos donde los recursos materiales y simbólicos son escasos, la gestión del sistema aparece como un problema de difícil abordaje que, en muchos casos, se resuelve mediante la réplica local de iniciativas y políticas definidas a nivel nacional. Asociado a este problema, aparecen otros como la diferenciación de escalas salariales y, en casos extremos –como sucedió en la Argentina–, dificultades para compatibilizar la estructura de ciclos y niveles del sistema educativo.

Los especialistas consultados en los diferentes países imaginan sistemas educativos que procuran reconstruir a través de diversos mecanismos

[127] Como han señalado Neirotti y Poggi (2004): “La homogeneidad presente en la estructuración de los sistemas educativos nacionales de algunos de los países de la región (que en su momento aseguró la distribución de conocimiento socialmente significativo y favoreció la constitución de ciudadanos y, con ambas cuestiones, contribuyó a la integración social), se constituyó también sobre un desconocimiento de la diversidad que evidencia la coexistencia de distintas culturas y de las diferencias sociales. A esto puede sumarse el bajo impacto de algunas estrategias también universalmente implementadas para promover cambios o transformaciones en sistemas educativos altamente burocratizados”.

un equilibrio entre las directivas políticas orientadoras del sistema y la administración cotidiana por parte de las regiones, las provincias o los municipios y las escuelas. De todos modos, existen ciertos matices en la formulación de esos modelos y, especialmente, del conjunto de aspectos que se considera necesario sea responsabilidad de uno u otro ámbito. Mientras que en Chile parece un problema de resolución técnica derivado de la necesidad de asegurar la gestión en aquellas regiones que tienen mayores dificultades relacionadas con las limitaciones presupuestarias o ciertas características propias de los sistemas educativos a su cargo –por ejemplo, la alta proporción de escuelas rurales–, en la Argentina y Perú se percibe una preocupación mayor por el diseño político del sistema educativo como condición para contrarrestar las tendencias a la fragmentación. Uno de los especialistas de la Argentina ejemplificaba esa relación entre las definiciones centrales de política y la autonomía de las provincias o las escuelas en un tema clave como las políticas de inclusión escolar: las escuelas no deberían poder usar sus márgenes de autonomía para seleccionar o expulsar alumnos ya que esas son definiciones políticas y no atribuciones de los directivos. Pero también es atribución y responsabilidad de las autoridades políticas asegurar los recursos para que las políticas de inclusión resulten viables. La autonomía requiere de una adecuada conjugación de marcos normativos y recursos suficientes que permitan a cada escuela utilizar lo que tiene a disposición para el cumplimiento de sus fines como institución integrante de un sistema más amplio.

El problema reside en la construcción de acuerdos político-institucionales que fijen reglas y tengan capacidad de viabilizar directrices políticas para el funcionamiento del sistema educativo; que definan marcos apropiados –en términos de los recursos materiales y simbólicos disponibles– para el desarrollo de modalidades de gestión con mayor libertad y responsabilidad en la base; y que, además, sean sensibles a las diferencias que la diversidad de entornos suscita. Esto resulta particularmente complejo en sociedades en las cuales "seguir las reglas" no siempre es la actitud asumida por los actores políticos. El ejemplo de las resoluciones del Consejo Federal de Educación de la Argentina hasta 2006[128] es paradigmático. De su lectura podría suponerse que durante el período posterior a 1993 hubo una intensa actividad de regulación y coordinación del sistema educativo. Sin embargo, su status legal difuso combinado

[128] La sanción de la Ley de Educación Nacional Nº 26.206 sancionada en 2006 procuró resolver ese problema estableciendo condiciones que refuerzan la exigibilidad del cumplimiento de esas resoluciones.

con una tendencia al incumplimiento de las normas que –como señala uno de los especialistas consultados– afecta desde los pactos internacionales y los acuerdos multilaterales hasta las políticas nacionales, limitaron su capacidad regulatoria. En ocasiones esta dinámica se traduce en una sucesión de acuerdos formales que a menudo no se cumplen y protestas orientadas a exigir que las autoridades se ajusten a los compromisos asumidos.

En el fondo de la discusión están las tensiones que atraviesan las relaciones entre las administraciones nacionales y las regiones o provincias. Esas tensiones se articulan generalmente en torno al sentido de las políticas, a los mecanismos de distribución del presupuesto y a las formas en que se encuentran asignadas las responsabilidades y atribuciones de cada una de las partes, es decir, las formas que se asume de distribución del poder. Analizando el caso de Perú, uno de los analistas consultados señalaba que la lógica tradicional del discurso "regionalista" supone que, eliminada la presión que ejerce "la bota del centralismo", las regiones pueden expandirse y desarrollarse. Sin embargo, con matices, se hace presente la idea de que ciertas grandes decisiones, como las que refieren a los sueldos de los maestros, la inversión en materiales educativos o el establecimiento de contenidos curriculares básicos, deben ser nacionales. Las formas que asumieron las políticas de descentralización de la administración educativa en Perú, por ejemplo, configuraron la tarea de los directores regionales en torno a la negociación de recursos –que siempre resulta difícil asegurar– en un contexto de escaso margen de decisión presupuestaria y de un universo administrativo conformado desde la lógica del financiamiento por proyectos orientados desde el Sistema Nacional de Inversión Pública. Así, las responsabilidades delegadas no se ven acompañadas del andamiaje institucional y de recursos necesarios para el fortalecimiento de la capacidad de gestión pública.

Algunos Estados latinoamericanos asumieron, formalmente, sistemas de organización de tipo federal, pero en la práctica construyeron modalidades de intervención fuertemente centralizadas. Así, la intervención central siempre fue la explicación/excusa para las relativamente escasas capacidades de gestión públicas de las regiones y provincias, a la vez que esas dificultades para asegurar un adecuado funcionamiento de las administraciones públicas provinciales contribuyeron a legitimar la intervención central –que además se sostenía en el carácter prioritario que debía tener la construcción de la Nación–. El financiamiento por proyectos está atravesado por una tensión que le es inherente: organizado de manera excesivamente descentralizada, tiende a fortalecer la fragmentación; pero cuando es organizado de manera excesiva-

mente centralizada, reduce la autonomía a un sistema de competencia por la búsqueda de financiamiento.

Los expertos consultados coinciden en la conveniencia de asegurar ciertos niveles de autonomía en la base del sistema, bajo el supuesto que una mayor sensibilidad a las demandas del contexto contribuye a dinamizar su funcionamiento –en condiciones de acceso al financiamiento necesario–, pero simultáneamente enfatizan la necesidad de reposicionar el Estado nacional en la definición y la organización de directrices políticas, las inversiones estrategias, la regulación del sistema y especialmente la atención a las desigualdades que las políticas de descentralización y autonomía en ocasiones refuerzan.

Para quienes más enfáticamente defienden la descentralización y la autonomía, éstas deben ser valoradas por sus potencialidades en relación con la posibilidad de abrir el juego al desarrollo de nuevas experiencias vinculadas a los contextos locales y más sensibles a sus demandas. En ese sentido, es recurrente la argumentación y la ejemplificación casuística en torno a esas potencialidades –tal es el caso de las menciones a la región de Atacama en Chile o a las provincias de Mendoza o La Pampa en la Argentina–. El límite está dado, de todas maneras, por los contraejemplos posibles, y allí apuntan las posiciones que señalan la necesidad de reequilibrar las responsabilidades y atribuciones asignadas a los diferentes ámbitos de la administración pública. Se puede acordar con la idea de que "ya no es posible sostener el modelo fuertemente centralizado y regulador propio del momento fundacional de los Estados educadores modernos, ni confiar en la utopía autonomista y autorreguladora" (Tenti Fanfani, 2007). Si los riesgos del centralismo radicaban en la conformación de universos organizacionales y culturales que no permitían dar cuenta de la diversidad existente al interior de cada uno de los países, la adopción de políticas de descentralización articuladas con culturas institucionales y tradiciones de gestión débiles incrementó las tendencias a la segmentación y la fragmentación de los sistemas educativos.

Una segunda tensión se establece entre las expectativas de participación y la centralización localizada del poder. Las políticas de descentralización procuraron, al menos formalmente, incrementar la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones respecto del funcionamiento del sistema educativo y las escuelas. Uno de los supuestos que fundamentaban esta opción era que la promoción de esas formas de participación incrementaría la capacidad de adaptación a las necesidades y los intereses del contexto por parte de las instituciones escolares. En algunos casos incluso existían hipótesis de

mejora del funcionamiento de los sistemas educativos como consecuencia de la mayor capacidad de control local que esas formas de participación permitirían desarrollar.

En la práctica, sin embargo, la participación social comunitaria en el funcionamiento de los sistemas educativos y de las escuelas resultó muchos más acotada, fragmentaria, y en algunos casos conflictiva, de lo que se suponía. De hecho, son las comunidades escolares integradas por los sectores medios y altos de la población las que con mayor frecuencia logran convertirse en actores colectivos con capacidad efectiva de accionar en el marco de los sistemas educativos. En muchas regiones y comunidades la delegación de poder a unidades administrativas subnacionales supuso cierta concentración de poder en el nivel local que interactuó de manera problemática con tradiciones culturales y políticas de aristas autoritarias forjadas en el largo y complejo devenir político de América Latina en el siglo XX. No necesariamente fueron los sectores populares los más beneficiados por la posibilidad potencial de participación, dadas sus dificultades para constituirse como actores colectivos y los prejuicios sociales y políticos de las autoridades locales. Reflexionando sobre la experiencia de la Argentina, uno de los especialistas sostuvo que la descentralización quedó en gran medida paralizada y las decisiones quedaron muy centralizadas en la gestión de cada provincia. Esto supuso una alta concentración de funciones y responsabilidades en las provincias. La transferencia de las escuelas y la aparición de un Ministerio de Educación con funciones –débiles– de regulación y coordinación del sistema serían, en ese esquema, los únicos rasgos de descentralización que llegaron a efectivizarse.

En el trayecto de su implementación, las políticas de descentralización tuvieron dificultades para lograr sus objetivos de incrementar la participación de las comunidades locales y otorgarles mayor poder de decisión y control, ya que las atribuciones delegadas fueron capturadas por las administraciones regionales o provinciales. De hecho, pese a las recurrentes críticas que se han hecho al "Estado proveedor", muchas veces son los mismos actores que se encuentran en la base del sistema quienes reclaman que asuma ese rol. Vale para el caso una anécdota relatada por uno de los especialistas de Perú, quien estuvo en una reunión en Abancay con 140 directores de ocho Unidades de Gestión Educativa Local[129] de Apurimac: al final de la jornada

[129] En Perú, las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) constituyen la organización administrativa inmediatamente superiores a las escuelas y dependen de las Direcciones Regionales de Educación.

y pese a las críticas que se habían realizado a las directivas "impuestas desde arriba", un director de escuela le planteó al Director regional que tomara las conclusiones y "redactara una normativa". Dentro de la tradición del sistema educativo, las necesidades de formalización y construcción de regulaciones que orienten y den certezas al desempeño de los actores, se imponía por sobre los supuestos de la autonomía, a la vez que fijaba los alcances y los límites de las estrategias de participación.

El otro aspecto problemático en relación con los supuestos acercas de las virtudes intrínsecas de la participación en los sistemas educativos descentralizados, es la idea de que las demandas resultantes de la participación contribuyen a fortalecer la gestión, en tanto representan los intereses –siempre diversos y complejos– de las comunidades. En Perú, si bien el peso de las identidades regionales es muy importante, uno de los especialistas señalaba que la simple idea de que las políticas de participación permiten la expresión de las demandas es insuficiente para entender la complejidad de los fenómenos que implica. En ocasiones –argumentaba– las demandas regionales se articulan a partir de una oposición al "centro", lo que requiere cuestionar en qué medida se pueden sustentar políticas construidas sobre la base de esos supuestos. El desafío –sostenía– es empezar por una tarea de reconstrucción de las identidades regionales, de las lógicas y dinámicas propias de las comunidades, para que las políticas de descentralización y participación puedan desplegarse de manera apropiada.

Según sus promotores, la delegación de poder hacía la base debería contribuir a la generación de mayores niveles de participación y compromiso local, y, en el mediano plazo, un reforzamiento de la capacidad de acción colectiva de la sociedad civil. Sin embargo, las decisiones administrativas tienen dificultades para generar los efectos políticos deseados en el marco de las tradiciones culturales preexistentes y ante la debilidad, en muchos casos notoria, de la sociedad civil. En los sistemas de tradición administrativa descentralizada, por el contrario, suele ser mayor el capital social desplegado en la base del sistema debido a las tradiciones culturales de participación históricamente configuradas.

Una tercera tensión es la resultante de las dificultades que enfrentaron las regiones, las provincias y/o los municipios como consecuencia de la necesidad de asumir la gestión de sistemas educativos complejos y sometidos a múltiples demandas. A lo largo del siglo XX, en los países de la región se configuraron sistemas educativos de diferencias notables en materia de cobertura, inclusión social, logros en relación con el acceso, la permanencia y el egreso de sus

alumnos, y la calidad de la educación impartida. Esto estuvo acompañado por el desarrollo de infraestructura y equipamiento, y reclutamiento de cuadros burocráticos y cuerpos de directivos y docentes con niveles variables de formación inicial y de capacitación a lo largo del desarrollo de su vida profesional. Todo esto conforma un patrimonio particular, es el efecto histórico del esfuerzo realizado por los diferentes Estados, de la dimensión y la distribución de sus recursos presupuestarios y, en la comparación entre países y al interior de cada uno de ellos, asume una configuración desigual, social y regionalmente considerada. El presupuesto educativo actual, en cada país de la región, asume en gran medida las formas definidas por el efecto inercial que genera la historia de cada uno de sus sistemas.

Las políticas de descentralización de las últimas décadas pusieron a las autoridades regionales o locales en una situación compleja, dado que no fueron precedidas de iniciativas destinadas al fortalecimiento de sus capacidades de gestión, tampoco por un cambio profundo de la lógica de la distribución de los ingresos públicos que hiciera viable la relación entre presupuestos y sus nuevas atribuciones y responsabilidades. Pese al carácter asincrónico de las experiencias de descentralización en América Latina, los países que se suman tardíamente parecen replicar las lógicas iniciales y vuelven a hacer evidentes los mismos problemas. En el caso de Perú, uno de los especialistas señaló que no había señales de que se fuera a producir una adecuada redistribución de los recursos públicos para viabilizar los procesos de descentralización; eso parecía indicar la persistencia de una mirada cortoplacista, la cual ve con agrado que los gobiernos regionales y locales tengan que usar sus recursos para afrontar las nuevas necesidades de la gestión educativa –y, por tanto, se vean presionados a usarlos más eficientemente–, pero no resulta capaz de percibir los efectos de mediano y largo plazo en términos de incremento de la desigualdad del sistema.

Además de aquellos fines relacionados con el planteo de nuevos criterios de administración, de vínculos con la comunidad y de promoción de la participación, las políticas de descentralización procuraron reformar la lógica del financiamiento de las políticas educativas. En esa nueva lógica se buscó comprometer más activamente a los gobiernos regionales o locales con el sostenimiento presupuestario de la educación y en ocasiones, incluso, a las familias. Pero la redistribución de los recursos presupuestarios no acompañó la de las atribuciones y responsabilidades en la administración del sistema, más allá de algunos cambios en sus momentos fundacionales.

En la Argentina, como consecuencia de la evolución de la distribución de los recursos públicos, que a lo largo de la última década favoreció la ampliación de la base presupuestaria de la nación en detrimento de los recursos a los que acceden las provincias a través de la coparticipación federal, las provincias acceden a aproximadamente el 26% del total de los ingresos públicos, porque se privilegió la creación y el incremento de gravámenes no coparticipables. Esto tiene efectos muy complejos, ya que en un marco de creciente presión impositiva, las provincias acceden a un porcentaje menguado de recursos a la vez que tienen dificultades políticas locales fuertes para incrementar aquellos gravámenes que forman parte de los recursos propios. Esta lógica lleva a que algunas provincias inviertan casi el 35% de su presupuesto en educación –ya que es la única forma de sostener el sistema educativo– y a otras les alcance con el 12% –porque poseen una mayor recaudación propia y acceden a otros recursos como las regalías que se distribuyen entre aquellas provincias productoras de petróleo–. Esto, no sólo no garantiza el adecuado funcionamiento del sistema escolar en todas las provincias sino que, además, configura un mapa de fuertes desigualdades que tiende a consolidarse.

En todos los países, estas cuestiones impactan de manera directa sobre las modalidades de acción de las administraciones regionales, provinciales o locales. En primer lugar, porque limitan de manera significativa la posibilidad de "hacer política", es decir, de llevar adelante acciones estatales específicas destinadas, por ejemplo, a atender a los alumnos de menores recursos, promover innovaciones pedagógicas o mejorar el equipamiento de las escuelas. En ocasiones, los presupuestos educativos quedan asignados, casi en su totalidad, a los gastos corrientes de las administraciones educativas, especialmente los relacionados con los salarios docentes. O, como en el caso del Perú, una parte importante de los fondos que llegan a las escuelas se insertan en el marco de programas que financian directamente proyectos elaborados por las escuelas, lo cual limita de manera sustantiva las posibilidades de organizar, planificar y desarrollar los sistemas educativos en el nivel local. La posición de las administraciones locales entonces es por lo general débil y compleja. Tienen poco margen para definir e implementar políticas –el aspecto que, en definitiva, les brinda legitimidad– y altas probabilidades de tener que gestionar conflictos con los actores del sistema educativo derivados del ejercicio cotidiano de la administración. La racionalidad política dominante impone en esos casos estilos de gestión en los que se limitan las posibilidades de desarrollar políticas más audaces de innovación y mejora, dado que un buen administrador del sistema educativo termina siendo para los gobiernos locales aquel que "no tiene conflictos" (Rivas, 2004).

Los problemas que enfrentan las administraciones locales se hacen evidentes también en Chile, pese a que es, de este conjunto, el país que pudo desarrollar políticas más estables y continuas en el marco de una situación económica y social comparativamente favorable. Caracterizando algunos aspectos de las políticas sociales, uno de los especialistas consultados señalaba que, en algunos sentidos, la descentralización del Estado chileno es "ficticia" ya que los gobiernos locales tienen muchas dificultades para cumplir adecuadamente sus funciones y los gobiernos regionales poseen escasas atribuciones efectivas.

Para las administraciones locales, los procesos de descentralización implicaron la herencia de sistemas educativos complejos, acompañada por niveles de financiamiento que, en el mejor de los casos, definen marcos relativamente estrechos de acción política. Esa herencia refleja, además, las desigualdades históricamente configuradas de los sistemas educativos. Las regiones que enfrentan mayores desafíos en términos del logro de mejores niveles de equidad educativa, son las más débiles en materia de recursos disponibles, financiamiento y capacidades de gestión locales. En el caso de la articulación de las políticas sociales orientadas a la atención de las necesidades de los sectores más desprotegidos, esto genera un sistema de desigualdades convergentes: los sectores de la población con menores niveles de ingreso y mayores dificultades para insertarse en los sistemas productivos y las redes de servicios sociales, habitan la provincias o localidades más pobres, con mayores dificultades presupuestarias, sistemas de asistencia social más precarios, sistemas educativos más débiles, y capacidades de gestión menos desarrolladas. Reflexionando acerca de la experiencia de las políticas de descentralización en el área de salud en Colombia, uno de los especialistas señalaba que el planteamiento de la descentralización requiere de la convicción de que hay algunas regiones que están en condiciones de hacerse cargo de la cuestión y otras que, por el contrario, requieren una adecuada tarea de asistencia. Si bien defiende la descentralización como medida de política, reconoce que las complejidades de la gestión local requiere de un accionar más estratégico y activo del Estado nacional.

Este punto resulta central en tanto lo que está en juego es la capacidad de gestión pública de las diferentes esferas del Estado y, en consecuencia, el carácter de las intervenciones sobre los problemas sociales que éstas abordan. Por capacidad de gestión se hace referencia a la forma en que cierta "relación entre instituciones formales e informales y actores relevantes se cristaliza en la capacidad para decidir, diseñar y llevar adelante ciertos tipos de intervenciones (políticas públicas) ante las problemáticas que forman parte de las agendas gubernamentales" (Repetto, 2001). Esto supone considerar la articulación de

dos tipos específicos de capacidades: aquellas de índole técnico administrativa, que dan cuenta de ámbitos específicos de la gestión y permiten entrever el funcionamiento de las organizaciones públicas, la *expertise* de los funcionarios involucrados y la pertinencia de los procedimientos operativos utilizados como instrumentos concretos de intervención; y aquellas que se relacionan con los niveles de inclusión de intereses colectivos.[130]

Una parte de las políticas de ajuste llevadas a cabo en América Latina entre mediados de la década de 1980 y durante la década de 1990 procuró "desburocratizar" el funcionamiento de los Estados de la región y profesionalizar su gestión. El balance resulta, por lo menos, ambiguo, ya que a la vez que se logró profesionalizar la gestión en algunos sectores del Estado, las formas de contratación de personal promovidas dieron lugar a cierta inestabilidad potencial en los cuadros técnicos y burocráticos, y dificultaron la generación de tradiciones administrativas que contribuyeran al sostenimiento y el fortalecimiento de las políticas públicas en el mediano y el largo plazo. Esto tiende a reforzar las tendencias a "empezar de nuevo" que caracteriza a cada nueva gestión política y es consecuencia de un error de diagnóstico. Lo que los países en desarrollo necesitaban no era "menos burocracia" sino "buenas burocracias"; es decir, colectivos de funcionarios estables, profesionales y altamente capacitados que contribuyeran a la estabilización en el mediano y largo plazo de las administraciones estatales, en un marco de incentivos para su desempeño que contrapesaran sus tendencias al inmovilismo, la rutina y la burocratización (Evans, 1996).

Las administraciones locales que asumieron nuevos desafíos ahora deben lidiar con la gestión de los sistemas educativos sin contar en muchos casos con el personal necesario para garantizar el adecuado desarrollo de las funciones

[130] Esta formulación del concepto de "autonomía enraizada" de Evans (1996) que hace referencia a "una mezcla de coherencia interna y conexiones externas" (Evans, 1996: 555) que combine las ventajas del funcionamiento relativamente aislado de las burocracias tradicionales (funcionarios protegidos de los grupos de presión, seleccionados por el mérito, adecuadamente recompensados y con perspectivas de carrera de largo plazo) con la existencia de una red de lazos externos que permita al Estado "evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones privadas ante las iniciativas públicas" (Evans, 1996: 557). Esta formulación supone que "la capacidad del Estado para cumplir funciones administrativas y de otra índole debe considerarse un bien escaso" (Evans, 1996: 556) dado que el ritmo de crecimiento de las tareas es mayor que el de la capacidad del Estado para resolverlas. Por ello, el Estado debe tener, además, capacidad de "seleccionar" las tareas por emprender, para lo cual requiere de una particular sensibilidad respecto del contexto, es decir, de adecuadas conexiones externas. "Lo que funciona es la combinación de autonomía y enraizamiento, no cada una de éstas por separado" (Evans, 1996:557).

del Estado. Uno de los especialistas chilenos ejemplificó señalando que, en provincias donde existe un número relativamente alto de escuelas distribuidas de manera dispersa en un contexto de municipios débiles en materia de capacidades de gestión y disponibilidad de recursos presupuestarios, resulta necesario generar instancias de servicio público centralizadas, que cedan a los municipios responsabilidades relacionadas con la "escucha", es decir, con la conexión y la sensibilización ante los problemas de la educación que se expresan a nivel local, pero que se reserven atribuciones en el diseño y la ejecución de las políticas. En el centro de atención está el problema de la *expertise* de los funcionarios públicos, algo que ha sido señalado como un elemento clave en otros países de la región.

Resulta necesario repensar la relación entre el Estado nacional y las unidades de gestión regional y provincial, de tal manera de construir/reconstruir los equilibrios necesarios en materia de responsabilidades, recursos disponibles y capacidad de gestión indispensables para evitar que las políticas de descentralización cristalicen las desigualdades preexistentes. Una evaluación temprana de los resultados de las políticas de descentralización indicaba que eran escasos los avances en materia de participación –uno de los argumentos que justificaba las reformas–; que eran ambiguos los resultados en materia de mejora de la eficiencia técnica en la prestación de los servicios; y que había aumentado la dispersión de la calidad de la educación entre diferentes áreas (Di Gropello, 1999). Otro trabajo, elaborado desde una perspectiva abiertamente favorable a esas estrategias, marcaba la ambigüedad de los efectos de esas políticas y encontraba los mayores éxitos en contextos donde preexistían tradiciones de gestión estatal descentralizadas y formas de organización y participación de la sociedad civil consolidadas (Winkler y Gerschberg, 2000).

La escasa articulación de las políticas nacionales con las políticas regionales/provinciales, la dificultad de construir acuerdos políticos durables –acentuada por la rotación de autoridades educativas en ambos niveles–, las debilidades en la capacidad de gestión pública derivadas de la forma en que, en ocasiones, se ejerce el poder en las regiones/provincias –lo que supone poner en foco la debilidad del sistema institucional–, y la necesidad de nuevas formas de rendición de cuentas "horizontales" que hagan más efectiva la participación local y el control desde estas instancias, son parte de los problemas señalados por los especialistas que resulta necesario tener presentes.

Los problemas derivados de la diversidad regional comunes a estos países, aquellos asociados a la diversidad cultural resultante de la fuerte presencia

de comunidades de pueblos originarios especialmente en países como Perú o Colombia, el fuerte componente rural y, en especial, de algunas regiones del interior, en contraposición con el perfil que asumen las grandes ciudades, suponen la necesidad de reconstruir la capacidad de regulación y direccionamiento de la política educativa nacional, si se pretende evitar que las desigualdades preexistentes se vean simplemente reforzadas. El desarrollo de mayores capacidades de gestión en el nivel nacional y en las administraciones educativas regionales/locales es una condición indispensable para asegurar mejores, más justos y transparentes mecanismos en la distribución presupuestaria y un mejor direccionamiento de las políticas hacia aquellos que más las necesitan. Junto con esto aparece la necesidad de construir mejores y más legítimos sistemas de información que permitan configurar bases de datos y sistemas de control confiables para evitar la superposición y la corrupción de las políticas y garantizar que la ayuda llegue a quien más la necesita.

Una cuarta tensión se establece entre las políticas destinadas a promover la autonomía y la participación en el nivel de las escuelas, las tendencias a la recentralización de ciertas formas de control y poder, y las dificultades que enfrentan las escuelas, derivadas de la asunción de nuevas responsabilidades. Volvemos aquí a algunas de las cuestiones planteadas en la primera de las tensiones analizadas, pero poniendo en foco la forma en que las políticas impactan en el universo de las instituciones escolares. Las políticas destinadas a incrementar la autonomía de las escuelas, como parte de la agenda más general relacionada con los procesos de descentralización, tuvieron niveles dispares de concreción efectiva como consecuencia, entre otros factores, de las resistencias a la cesión de poder por parte de las autoridades regionales/locales.

El énfasis en la necesidad de mayor autonomía por parte de las escuelas es consecuencia de la confluencia de un conjunto de factores convergentes. En primer lugar, la propia crisis de los sistemas educativos centralizados, cuya legitimidad se vio afectada por los límites que sus modalidades homogéneas de gestión hicieron visibles a partir de la década de 1980. En segundo lugar, el impacto sobre esas modalidades de gestión de la crisis económica que afectó a América Latina durante esa "década perdida", que abrió la discusión sobre los roles y funciones que el Estado debía asumir –y, en términos más generales, de los compromisos que esto suponía–, y posibilitó la difusión de la respuesta neoliberal al problema. En tercer lugar, fue importante la lectura local de algunos movimientos, como el de las "escuelas eficaces" o el de la "reestructuración de las escuelas". Estos movimientos plantearon la necesidad de enfocar la educación pública en el contenido académico y establecer estándares más

altos entre alumnos y maestros (Elmore, 1996), y pusieron su atención en los "cambios fundamentales en las expectativas sobre el aprendizaje del alumno, en la práctica de la enseñanza, y en la organización y dirección de las escuelas públicas" (Elmore, 1996). Los movimientos mencionados estuvieron guiados por un conjunto de conceptos que ordenaron su desarrollo: el refuerzo de la autoridad acompañado por un énfasis creciente en la responsabilización de las escuelas por los resultados que obtienen; el estrechamiento de los vínculos con la comunidad y la habilitación de formas de participación de los padres que los comprometieran y reforzaran su papel como actores a los que hay que rendir cuentas; la articulación de la enseñanza en torno al compromiso de los alumnos con la resolución activa de problemas; y la profesionalización de la actividad de los docentes. En tanto, la crítica a las formas de acción de la burocracia educativa incitó a un creciente debate acerca de las formas de organización y acción de los Estados y los distritos escolares, y la necesidad de que los mismos asumieran una estructura más "flexible y sensible" (David, 1996). Una parte importante de las recomendaciones de política movilizadas por los organismos internacionales desde mediados de la década de 1980 adhirió explícita o implícitamente a esta clase de estrategias de reforma escolar. El impacto en América Latina de estas tendencias para incrementar la autonomía de las escuelas resulta todavía difícil de precisar, ya que la cesión de poder y recursos necesarios para reforzar la autonomía escolar no siempre se hizo efectiva –el discurso de la autonomía se orientó más a legitimar la política (Weiler, 1996; Anderson, 2002) que a crear las condiciones para esa autonomía–, y a que gran parte del debate académico aparece articulado en torno a principios, pero existe poca investigación sistemática que de cuenta del problema a partir de una sólida base empírica.

Muchas de las iniciativas que promovieron la autonomía parecen haber logrado modificar ciertos aspectos del funcionamiento de los sistemas educativos y las escuelas de la región y, en su andar, han mostrado algunos de sus alcances y límites. Analizando la experiencia colombiana, uno de los especialistas señalaba su adhesión a la idea de descentralización debido a sus supuestos de diversidad pero articulada, necesariamente, con el establecimiento de directivas generales y la producción de la información necesaria para poner en contexto la realidad de cada región. En el caso de Colombia, esto suponía –sostenía– que la articulación de principios generales de política educativa y de formas de planeamiento escolar estructuradas en torno a Proyectos Educativos Institucionales debían combinar los lineamientos políticos con la definición de prioridades escolares en forma autónoma. Sin embargo, el modelo encuentra

sus límites en las dificultades de las escuelas para desarrollar esos proyectos, la ausencia de recursos apropiados y las indefiniciones del accionar estatal.

Uno de los desafíos que supone la promoción de la descentralización y la autonomía escolar es la redefinición del rol de cada instancia de la administración educativa. Esa redefinición no se resuelve simplemente por actos normativos ya que las tradiciones de gestión fuertemente enraizadas en la cultura política y las burocracias estatales presionan sobre el desarrollo de esas políticas. No se trata sólo y simplemente de meras "resistencias al cambio" como suelen lamentar los reformadores. Lo que está en cuestión es la confrontación de visiones acerca de las mejores formas de articular el sistema para el logro de sus fines.

Por otro lado, el contexto de crisis del Estado y políticas de reforma estructural en el que estas iniciativas se difundieron, alimentó las lecturas que hacen énfasis en sus finalidades fiscales. Esto ha caracterizado el debate en la Argentina donde –según algunos de los especialistas– la autonomía fue levantada como bandera para promover formas de financiamiento descentralizado antes que la búsqueda de una autonomía construida en base al apoyo y el respaldo de las políticas estatales y con los fondos necesarios para su concreción. Pero, además, la ausencia de marcos legales claros que permitan a los directivos tomar decisiones en un contexto de certidumbres, incide en la configuración de un escenario en el cual, en una gran cantidad de pequeñas decisiones, los directivos se encuentran con muchas dudas y tienen la sensación de que se los carga de responsabilidades sin considerar las condiciones efectivas en las que se desempeñan su actividad.

Para quienes mantienen reservas críticas en torno a las formas en que se llevan adelante estas políticas, el papel de la participación de los padres y la comunidad en general en escuelas con más "libertad y responsabilidad" puede resultar en ocasiones más conflictivo que beneficioso. Esto es así porque la participación de los padres suele adquirir un carácter diferencial según su condición social, que contribuye a reproducir la segmentación existente al menos de dos maneras: por un lado, porque no todos los sujetos sociales disponen de las condiciones necesarias para convertirse en actores colectivos con capacidad de hacer oír sus demandas, e intervenir en escenarios caracterizados por la existencia de reglas muy específicas; por otro, porque las diferencias socioeconómicas existentes entre los padres de los alumnos que asisten a diferentes escuelas se convierten en desigualdades en relación con los recursos materiales y simbólicos que pueden aportar a las escuelas, lo que refuerza las desigualdades preexistentes. Además, esas formas de participación

se configuran en ocasiones como mecanismos de presión que pueden dar origen a enfrentamientos entre escuelas y padres. El problema radica en que, en el marco de políticas de presión sobre la actividad de los docentes –directa o indirecta–, esa participación es leída muchas veces como uno más dentro del conjunto de elementos que se articulan en esos mecanismos (Anderson, 2002) o, en ciertos contextos, como una fuente potencial de conflictos con los padres (Feijoó y Corbetta, 2004). Ciertos usos de los sistemas de evaluación en el marco de estas políticas se han prestado de manera recurrente a esta interpretación.

La viabilidad de las experiencias articuladas en torno a la noción de autonomía escolar tiene como requisito indispensable la revisión del papel del Estado en la configuración de marcos normativos e institucionales apropiados que den certeza al accionar de directivos y maestros, y la definición de políticas que aseguren condiciones indispensables en cada escuela para el desarrollo de las tareas de enseñanza y aprendizaje. Comprender de manera más clara la forma en que se vive la cotidianidad de la gestión de las escuelas resulta necesario para evitar la reproducción de "soluciones" provenientes de listados "asumidos acríticamente y acompañados de algunos estudios de caso locales que, obviamente, los corroboran", como señalaba hace algunos años una investigación llevada a cabo con la participación de directivos de escuelas de Colombia (Miñana y colectivo de directivos, 1999).

Además, resulta indispensable prever y evitar las tendencias a la diferenciación entre escuelas, que puede generar un modelo que hace énfasis en la capacidad de directivos y docentes para operar en contextos diversos,[131] siendo esos contextos fuente de recursos materiales y simbólicos desigualmente distribuidos. Haciendo un balance de la experiencia argentina, uno de los especialistas señalaba que resulta necesario seguir insistiendo en el tema de la autonomía escolar, pero que es indispensable definir con cuidado sus alcances, es decir, cuáles son aquellos aspectos que corresponde sean decididos por las escuelas. Desde esa mirada, una parte del problema radica en la tendencia a solicitar más

[131] Un estudio reciente señala que "no puede resultar desconocido que las escuelas o los docentes que pueden promover prácticas innovadoras son aquellos que han construido ciertas condiciones que permiten instalar una cultura sensible a los cambios (condición igualmente necesaria pero no suficiente) y que han adquirido los saberes y las capacidades para sostenerlos en la dirección determinada por ciertos fines educativos previamente concertados. Mientras que, también es conocido, en otras escuelas donde se necesitaría desarrollar cambios, no se encuentran disponibles dichas condiciones, con lo cual resulta prácticamente imposible que desde ellas surjan propuestas innovadoras" (Neirotti y Poggi, 2004).

autonomía pese a que luego los actores no saben bien qué hacer con ella, ya que no siempre las escuelas están preparadas o en condiciones para enfrentar los desafíos derivados de sus mayores atribuciones. Las condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones escolares –señalaba– deben ser garantizadas por el Estado, incluyendo entre ellas los salarios docentes y el adecuado sostenimiento de la infraestructura y el equipamiento escolar.

Si el centro de preocupación de la política educativa es garantizar condiciones adecuadas para el desarrollo de las tareas de enseñanza y aprendizaje con el objeto de dar respuesta a los problemas de equidad social y educativa, las políticas que promueven la autonomía deben resolver adecuadamente los problemas derivados de tres idealizaciones fuertes que supone el modelo: a) que las escuelas, dotadas de libertad y responsabilidad, seguirán los fines "correctos"; b) que haciendo uso de esa libertad y responsabilidad encontrarán las mejores formas de resolver sus problemas cotidianos y desarrollarán pautas de funcionamiento administrativo y pedagógico virtuosas; y c) que la promoción de la participación de los padres contribuiría a una mejor percepción de las necesidades de la comunidad y un incremento del compromiso de los padres en la educación de sus hijos. La primera de esas idealizaciones supone los riesgos señalados en relación con, por ejemplo, la persistencia de tendencias a la exclusión de ciertos sectores sociales. La segunda pone en el centro de la mirada la dificultad para modificar ciertos aspectos constitutivos de la dinámica escolar. La tercera se enfrenta con la tendencia a transferir las responsabilidades socializadoras de la familia a la escuela.

El escenario es entonces complejo, ya que las políticas de ampliación de la autonomía escolar pretenden, en parte, responder a la necesidad de dar solución a los excesos homogeneizadores y las tendencias burocratizantes que han caracterizado tradicionalmente a los sistemas educativos de la región, pero constituyen un problema cuando se observa cómo se resuelven desde el Estado y las escuelas los desafíos que impone a la gramática escolar (Tyack y Cuban, 2001) su realización en contextos socialmente diversos, especialmente, aquellos caracterizados por la pobreza y la marginación social. Así, puestas a lidiar con las ventajas y los problemas que se derivan de la existencia de una mayor autonomía, son pocas las escuelas para las cuales ésta supone efectivamente tomar el control de las decisiones que les incumbe. Por el contrario, muchas escuelas siguen operando en una matriz que replica las tendencias centralistas y homogeneizadoras que caracterizan históricamente sus modos de funcionamiento y su configuración cultural. Analizando el caso de Perú, uno de los especialistas señalaba que persiste una forma de aceptación casi mecánica del *Diseño Curricular Nacional*

ya que los maestros definen sus tareas a partir del contenido del Plan de Estudios en las asignaturas que les corresponden y tienden a “reproducirlo”. En esa forma de reproducción, el espacio que las definiciones curriculares dejan libre para que el maestro lo adecue de acuerdo con su realidad, con su contexto, salvo excepciones, apenas se concreta en la adaptación a alguna “moda académica” presente en la comunidad local o en la comunidad nacional. Aspectos como la creciente atención en ese espacio a la lectoescritura o la informática en Perú, parecen responder más a la difusión y el impacto de tendencias académicas, que al trabajo de reflexión en las instituciones por parte de los directivos y docentes en torno a las posibilidades que les brindan esos espacios y las necesidades o los intereses de su comunidad.

Para las políticas educativas contemporáneas, la resolución de este problema es un desafío de primer orden. Parece más fácil documentar la forma en que las políticas de autonomía refuerzan las tendencias a la fragmentación de los sistemas educativos, que dar cuenta de un desarrollo relativamente generalizado de experiencias consolidadas en las cuales la autonomía logra efectivamente el despliegue de iniciativas capaces de contribuir a la inclusión de los alumnos de sectores pobres y de brindarles una educación de calidad adaptada a sus necesidades.

Resulta necesario preguntarse sobre los efectos diferenciadores que, sobre el funcionamiento de las escuelas, tienen estas definiciones. Se replica, en otra escala, el problema ya señalado para las administraciones regionales, provinciales o locales. Poder gestionar administrativa y pedagógicamente las escuelas de manera tal que los potenciales beneficios de la autonomía se concreten, supone cierta capacidad de gestión y determinada clase de recursos materiales y simbólicos que no siempre están disponibles en las escuelas y que están distribuidos de manera tal que reproducen las desigualdades sociales existentes. Un ejemplo de esto es que el tipo de diálogos, apoyos y contribuciones que se pueden establecer con la comunidad tiende a asociarse a las características y posibilidades de esas comunidades. Otro, está dado por el hecho de que los mecanismos de acceso, permanencia en el cargo y la promoción que caracterizan la circulación de directivos y docentes en el sistema educativo a lo largo de su trayectoria laboral, tienen en muchas ocasiones efectos negativos sobre las escuelas que atienden a sectores sociales más desfavorecidos que tienden a reforzarse cuando la selección del personal docente se hace exclusivamente desde las escuelas.

Repensar el accionar del Estado y las reglas de juego del sistema educativo es, entonces, un requisito indispensable si se pretende que la mayor autonomía

de las escuelas redunde en los beneficios que auguran sus defensores minimizando los problemas que documentan sus críticos.

Una quinta tensión se establece entre los procesos de privatización de los sistemas educativos y las necesidades de construir marcos institucionales y de recursos desde el Estado que aseguren niveles críticos de equidad educativa. Los sistemas educativos latinoamericanos, especialmente aquellos que se desarrollaron más tempranamente, estuvieron signados durante la mayor parte del siglo XX por el rol central que asumió el Estado en su configuración, regulación y expansión. La expansión que se produjo a mediados del siglo XX de la mano del incremento, la complejización y la diferenciación de las actividades estatales fue decisiva para el logro de niveles relativamente elevados de acceso a la educación primaria –rápidamente universalizada en unos pocos países– y secundaria. A partir de la década de 1970 y especialmente de la década de 1980, la crisis de financiamiento y legitimidad que enfrentaron los Estados latinoamericanos abrió el campo para un fuerte despliegue de la iniciativa privada en la creación y el sostenimiento de escuelas. Las escuelas privadas habían existido durante la mayor parte del siglo como un segmento menor y generalmente elitista de los sistemas educativos, pero en las últimas dos décadas del siglo pasado su expansión fue notable en toda la región (Wolff y de Moura Castro, 2002).

En las décadas de 1940 y 1950 comenzó a estructurarse el sistema de subsidios públicos a las escuelas privadas en la Argentina. A fines de la década de 1940, apenas el 8% de los alumnos de nivel primario asistían a escuelas privadas. Hacia 1997, ese porcentaje había trepado al 21% (McEwan, 2004). En 2006, el sector privado concentraba al 27,1% de los alumnos de la educación común y al 22,4% de sus establecimientos. En las modalidades de educación especial y artística, los porcentajes eran similares y, en cambio, eran sensiblemente inferiores en la educación de adultos (DINIECE, 2007).

En Chile, a partir de principios de la década del 1980 se produjo una fuerte expansión del sector privado como consecuencia de la adopción de un sistema de subsidios por alumno que se expresó en la duplicación de la matrícula de las escuelas privadas subvencionadas entre 1981 y 1986, en un contexto de estancamiento de la matrícula total. Si en 1981 el 78% de los alumnos chilenos asistían a establecimientos públicos, en 1991 ese porcentaje se había reducido al 58% y en 2006 al 47%, creciendo en su reemplazo la matrícula de las escuelas privadas. Los cambios en los mecanismos de financiamiento incorporados con la Ley de Financiamiento Compartido de 1993 no modificaron –y

en parte acentuaron– la tendencia: en 2006, el 45% de los alumnos chilenos estudiaba en escuelas privadas subvencionadas (Bellei, 2007).

El desarrollo del sistema educativo colombiano fue relativamente tardío y sólo a partir de la década de 1950 la educación pasó a ser una prioridad de las políticas estatales que dieron inicio a una acelerada expansión de la cobertura. Aún en 1994, en ocasión de los debates que precedieron a la sanción de la Ley General de Educación (Ley Nº 115), se discutía su carácter de derecho fundamental (Caijao, 2004). En este contexto, la educación privada alcanza al 15% de la matrícula de escuelas primarias, el 23% de la de escuelas secundarias y el 67% de la educación superior (González, 2002). Esto se produce en un contexto de fuerte déficit de escuelas oficiales, especialmente para la atención de la población desplazada por la violencia y los conflictos internos del país. Este déficit llevó a que se legitimen escuelas comunitarias como un servicio educativo público (Castañeda Bernal, Convers y Galeano Paz, 2004); política que, luego de los debates que generó su puesta en práctica, debió ser revisada.

En Perú, la educación privada cubre aproximadamente el 20% de toda la matrícula educativa nacional y entre el 15 y el 20% de la correspondiente a los niveles inicial y primario. Muchas escuelas son autofinanciadas y conforman un conglomerado profundamente heterogéneo, en el cual es posible encontrar desde instituciones de elite –muchas veces asociadas a comunidades de origen extranjero– hasta pequeños colegios laicos o parroquiales. Las condiciones de infraestructura, de trabajo de los docentes y sus modalidades organizacionales, son profundamente dispares. Hay, además, escuelas que reciben financiamiento estatal para los salarios docentes (Chirinos Ponce, 2006).

Este proceso de expansión del sector privado en el sistema educativo se vio acompañado por fuertes modificaciones en el perfil de las instituciones escolares del sector, ya que las clases medias y, en algunos casos, las clases populares pudieron acceder al sistema de educación privado en aquellos países en los que recibe subsidios estatales. La expansión de diferentes formas de subsidio del Estado a la educación privada modificó, en la segunda mitad del siglo XX, sus marcos regulatorios, y contribuyó a una diversificación de su oferta (González, 2002). Además, la expansión del sector privado logró que una parte importante de las clases medias en países como Chile, Colombia y los sectores urbanos de las grandes ciudades de la Argentina la consideraran indispensable.

En todos los países que han formado parte de este estudio, las escuelas del sector privado obtienen mejores resultados “brutos” en los exámenes nacionales de rendimiento escolar que se atenúan o casi desaparecen cuando

se aplican controles como los relacionados con el origen social de alumnado (Bellei, 2007; Ferrer, 2004; McEwan, 2004; González, 2002). Para los casos de la Argentina y Chile, algunos hallazgos indican que no existen diferencias sustantivas entre las escuelas públicas y las privadas laicas, y sólo parece existir cierta diferencia a favor de las privadas confesionales (McEwan, 2004). Más taxativamente, analizando el caso de Chile, y a partir de los resultados de las evaluaciones de matemática y lenguaje, Bellei (2007) señala que no sólo no existen diferencias significativas una vez que se controlan las variables intervinientes, sino que, además, la expansión de las escuelas privadas ha incrementado la segmentación y la inequidad de la educación chilena.

Es un hecho que una parte importante de matrícula proveniente de las clases medias y populares urbanas se ha desplazado hacia escuelas del sector privado. La explicación es compleja y los matices entre los diferentes países son sustanciales. Se ha señalado que "el modelo societal integrado por la acción política de un Estado con capacidad de articular e incluir material y simbólicamente al conjunto de la población –y de construir de este modo un lazo comunicante entre todos los miembros de la sociedad, y un campo común en el que se inscribían desigualdades y diferencias– está roto" (Tiramonti, 2004). Esta mirada, elaborada sobre la base del análisis de los procesos de fragmentación de la escuela secundaria argentina, puede en parte extenderse a los diferentes países de la región que comparten procesos simultáneos de incremento de las desigualdades sociales y de tendencias a la multiplicación de conductas que ponen el interés individual en el centro de las valoraciones y las elecciones. Así, en un contexto en el que las escuelas públicas procuran responder a los desafíos del incremento de la cobertura y la transformación de sus prácticas para dar cabida a sectores sociales tradicionalmente marginados, aumenta la conflictividad docente como resultado de la pérdida del valor adquisitivo del salario y se deterioran los edificios escolares como consecuencia de la falta de mantenimiento y la superpoblación de las aulas; una parte creciente de los sectores medios y populares elige las escuelas privadas subvencionadas como parte de un conjunto complejo de valoraciones que, se podría ironizar, exceden los razonamientos técnicos acerca del "valor agregado" que éstas producen. En realidad, conviven en esas decisiones los efectos de las políticas que promovieron abiertamente la privatización de los sistemas educativos –como es el caso de Chile–, la mirada sobre las escuelas privadas como espacios para la conservación de posiciones ya adquiridas o deseadas, la búsqueda en la escuela de un mundo organizado en torno a certezas[132] (organizacionales, de reglas, valores, etc.) y, posi-

[132] Estos dos puntos responden parcialmente al análisis de Tiramonti (2004).

blemente, la toma de distancia en relación con aquellos sectores tradicionalmente marginados que se están incorporando al sistema educativo mayoritariamente a través del sector público.

Las desigualdades entre la educación privada y la educación pública se construyen conjugando las desigualdades que caracterizan a quienes asisten a esas escuelas y las diferencias existentes entre ambos sectores en cuanto a los recursos disponibles. Entre estos, la existencia de marcos de relación contractual con los docentes que permiten a las escuelas privadas operar con mayor libertad en lo referente a su selección y al establecimiento de las condiciones de trabajo. Esto resulta relevante en tanto las escuelas privadas disponen así de ventajas comparativas para la conformación de equipos docentes y la definición de lineamientos institucionales, como también configura un esquema que desalienta la conflictividad gremial –por la mayor inestabilidad en el cargo que caracteriza al sector privado- y disminuye la pérdida de días de clase, cuestión que parece haber incidido fuertemente en el incremento de la valoración social acerca de la escuela privada –por ejemplo, en la Argentina donde la educación pública tuvo históricamente una alta valoración–. La segmentación del sistema educativo que se ve reforzada por este conjunto de dinámicas sociales, y políticas y marcos regulatorios diferenciados que favorecen al sector privado, supone un desafío adicional para la formulación de políticas públicas destinadas a lograr mayores niveles de igualdad educativa. Analizando el caso chileno –paradigmático en relación con la fuerza con la cual las políticas de privatización de la educación se han instalado–, uno de los especialistas destacaba que, por primera vez, se comenzaba a realizar un trabajo de atención y de mejoramiento destinado a los municipios, que son los sostenedores de la educación pública. Esa política consiste en el destino de un fondo de aproximadamente 100 millones de dólares para que todos los municipios chilenos elaboren planes de mejora sujetos a compromisos explícitos. Esto supone la existencia de un marco para el desarrollo de las iniciativas que se pueden llevar a cabo y ciertos mínimos por cumplir, comprometidos a través de la suscripción de convenios de desempeño. Cabe acotar que todos los programas oficiales del Ministerio de Educación, excepto ese fondo de 100 millones de dólares, tienen como destinatarias a todas las escuelas subvencionadas de Chile, tanto públicas como privadas. Ese fondo pretende discriminar positivamente –argumenta– a las escuelas subvencionadas públicas, ya que los municipios enfrentan el dilema resultante de que sus escuelas reciben la misma subvención y tienen que encarar el mismo cometido, pero encuentran límites para su accionar fijados por algunas regulaciones que restringen las

opciones en torno a la posibilidad de movilizar sus recursos en un contexto en el que, además, heredan plantas docentes envejecidas. Por otro lado, los municipios se encuentran con el problema de la escala: mientras los sostenedores de las escuelas privadas subvencionados poseen por lo general una o dos escuelas a cargo, los sostenedores municipales poseen a su cargo sistemas mucho más numerosos, dispersos y complejos, pero la forma de asignación de subvenciones por alumno por parte del Estado nacional es homogénea y no establece mecanismos de compensación en relación con esas situaciones.

Las diferencias que se observan entre el sector público y el sector privado no son, sin embargo, las únicas por considerar. Como ya se sostuvo, el proceso de masificación del sector privado estuvo acompañado de una creciente heterogeneización en relación con las características de las escuelas que lo integran. En su interior coexisten escuelas tradicionales que procuran formar a ciertos sectores de las elites locales, cobran altas matrículas y disponen de condiciones internas muy favorables para el desarrollo de las actividades de enseñanza, con escuelas subvencionadas o no, que atienden a alumnos de sectores populares y en ocasiones se ven afectadas por dificultades similares a las de las escuelas públicas. Dentro de ese heterogéneo universo, resulta necesario distinguir a aquellas instituciones que son el resultado del accionar de los nuevos movimientos sociales. Nuevos tipos de instituciones escolares son el resultado de la combinación de procesos de empobrecimiento, migraciones internas intensas –en ocasiones voluntarias y en ocasiones forzadas, como en el caso de los desplazados en Colombia– y la conformación de movimientos sociales activos que se organizan no sólo para reclamar mejores condiciones de vida sino también para ocupar los espacios vacíos dejados por el retiro del Estado como consecuencia de las políticas de ajuste estructural de la década de 1990. En este trabajo, por movimientos sociales se entiende las "acciones colectivas con alguna estabilidad en el tiempo y algún nivel de organización, orientadas al cambio o conservación de la sociedad o de alguna esfera de ella" (Garretón, 2001). Como actores activos en el campo educativo, si bien constituyen parte del sector "no estatal", su encuadre como parte del sector privado resulta problemático en relación con su significado político. Por otro lado, su carácter heterogéneo y localizado dificulta una conceptualización general de sus características, pero su expansión se hace visible cuando se observa el desarrollo de las escuelas comunitarias en Colombia o el reconocimiento legal de su existencia –diferenciado del resto del sector privado– por parte de la nueva Ley de Educación Nacional de la Argentina (Ley Nº 26.206)[133].

[133] A la vez que reconocía como diferenciadas del sector privado a las escuelas de gestión

Las políticas educativas deben encarar la reconstrucción del sistema de educación pública como parte de una estrategia más amplia que procure detener y revertir aquellas tendencias a la segmentación y/o fragmentación del sistema que refuerzan las desigualdades sociales. Esa reconstrucción supone no sólo mejorar los niveles de inversión de las escuelas dotándolas de los recursos necesarios para que puedan potenciar sus posibilidades, sino también poner especial cuidado en la mejora de la capacidad de gestión pública de las autoridades educativas regionales y/o locales, y en la configuración de regulaciones que, preservando los marcos de desempeño de la tarea docente y sus derechos, reestablezcan equilibrios básicos en relación con el funcionamiento de las instituciones educativas públicas y privadas.

La equidad educativa como problema de política intersectorial

Este tercer apartado retoma la preocupación por la construcción de capacidades de gestión pública desarrollada en el apartado anterior, pero pone en el centro de su análisis el problema de las articulaciones intersectoriales necesarias para el desarrollo de políticas públicas integradas. La construcción de condiciones apropiadas para la enseñanza y el aprendizaje supone abordar la problemática de la equidad educativa y la desigualdad social como una cuestión que excede el sistema educativo y sus políticas.

Fue en la década de 1960, de la mano de la creciente preocupación por la planificación de las políticas públicas, que el tema de las políticas intersectoriales se instauró como parte de la reflexión teórica y política. En ese contexto, la preocupación por los sistemas educativos se orientó a poner en foco sus lógicas de crecimiento, las pautas de distribución social y regional, su eficiencia interna y su eficacia. El desarrollo del planeamiento asociado a la preocupación por estas cuestiones, supuso la apertura de la discusión educativa al debate sobre las políticas sociales que debían acompañar su desenvolvimiento. Desde entonces el tema ha estado presente en la agenda de los gobiernos democráticos de la región y ha sido objeto de experimentación política y problematización teórica.

Las políticas de las últimas dos décadas, que cuestionaron la centralidad del Estado y en particular la lógica centralizada en la definición y la implementación

---

social o cooperativa, la Ley Nº 26.206 legitimó la fórmula instalada en la década de 1990 que incluía al sector privado como parte de la "educación pública". Así, todas las escuelas son públicas y sólo se las diferencia por la modalidad de gestión: estatal, privada, social o cooperativa. En este trabajo se adhiere conceptualmente a la formulación clásica que distingue entre educación pública y privada.

de las políticas públicas, generaron el espacio para pensar de otras maneras esas articulaciones. Así, acompañando las tendencias a la descentralización promovidas por las políticas de ajuste del Estado, se otorgó creciente importancia a las posibilidades de articulación "desde la base" y, en algunos casos, a la pluralización de las agencias involucradas, abriendo el juego a las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, sobran los indicios de que la voluntad de articulación raramente se ha plasmado en políticas públicas concretas desarrolladas y sostenidas en el tiempo. La mayor parte de los expertos consultados señala que la búsqueda de articulaciones no es frecuente y que, salvo excepciones, ésta se limita a la creación de consejos y comisiones que raras veces dan lugar a iniciativas concretas. El análisis de esta dificultad se puede concentrar en un conjunto de tópicos básicos.

En primer lugar, se observa una fuerte tendencia al aislamiento entre las diferentes agencias públicas que actúa como límite a las políticas de articulación. Las organizaciones burocráticas se caracterizan por su tendencia a la construcción de pautas de funcionamiento autónomo tanto de la sociedad como en ocasiones de los propios gobernantes. Esa autonomía relativa fue siempre un elemento que contribuyó a evitar la cooptación del Estado por los grupos de la sociedad con mayor poder y capacidad de acción colectiva, a la vez que procuraba brindar cierta estabilidad a las administraciones públicas ante los cambios de gobiernos y políticas.

Replicadas esas tendencias al interior de las diferentes reparticiones de la administración pública, se produce una propensión al aislamiento que dificulta el desarrollo de políticas intersectoriales. Esto sucede, en parte, por la tendencia a la competencia entre agencias que se produce principalmente en torno a la distribución del presupuesto y afecta la forma en que cada agencia opera en el entorno del Estado y define/redefine sus funciones. Una de las consecuencias de este fenómeno es la "(…) limitación de la consistencia o coherencia interna de los gobiernos. La burocracia no actúa como instrumento integrado del sistema público, sino más bien como un conjunto de subgobiernos, cada uno de los cuales sirve a un grupo de clientes decisivo en el juego político de la supervivencia" (Peters, 1999). Existe una fuerte coincidencia entre los especialistas consultados en relación con esa tendencia al aislamiento de las diferentes áreas de la administración pública de los países de la región. Uno de los especialistas puntualizó –dando un toque vivencial al problema– que la forma en que las burocracias se apropian en su imaginario de "una parte de la realidad", que es aquella a la cual dirigen su acción, supone entre otras cosas el desarrollo de sentidos específicos que organizan su tarea y, en parte, su vida.

Frecuentemente, los proyectos de modernización –sea cual fuere su orientación– procuran abordar este problema pero se enfrentan con un conjunto de condicionantes que resultan de la combinación de ciertos valores, reglas, rutinas y procesos[134] fuertemente arraigados en el funcionamiento de las administraciones públicas. La persistencia de ciertas tradiciones y la fuerza de esos condicionantes se relacionan con el hecho de que las estructuras y rutinas institucionalizadas confieren estabilidad a su funcionamiento y marcos de certidumbre al accionar de los actores. El carácter habitualmente discontinuo de las iniciativas de cambio de la administración pública genera, por el contrario, tendencias a la inestabilidad que colisionan con esas tradiciones y, por su propia falta de coherencia, consistencia y continuidad, raramente consiguen impactar en su funcionamiento.

Es frecuente, además, que desde el poder político se omita dar a esta cuestión la importancia necesaria, en la medida en la que muchas de las iniciativas destinadas a lograr esas articulaciones parecen ocasionales y con escasa continuidad en el tiempo. A esto resulta necesario sumar el hecho de que las políticas de descentralización de las últimas dos décadas impusieron la necesidad de concertar políticas entre la Nación y las administraciones regionales, provinciales o locales, como consecuencia de la delegación de atribuciones y responsabilidades que promovieron. Así, la construcción de acuerdos en materia de políticas intersectoriales requiere dos instancias de diálogo simultáneas. Aquellas instancias de tipo horizontal, entre diferentes sectores de un mismo ámbito de la administración del Estado; y aquellas de tipo vertical, en las que las instancias centrales de gestión negocian las condiciones de la implementación de políticas en cada región de un país. La construcción de espacios de concertación de políticas resulta necesaria y compleja, ya que los tiempos y modalidades de esas instancias son más largos que los disponibles por parte de los funcionarios que enfrentan periódicamente necesidades de legitimación. Esto impacta de diversas maneras en la pertinencia y la coherencia de las acciones estatales, y en la forma en que éstas se materializan en los diferentes contextos donde se encuentran sus destinatarios. En la Argentina son frecuentes las referencias a la "sensación de invasión desorganizada" que

[134] Estos condicionantes pueden ser conceptualizados en cuatro categorías: a) normativos, aquellos que definen cuáles son los comportamientos que en la administración pública se consideran apropiados en cada situación; b) regulativos, los que establecen qué conductas son permitidas o prohibidas; c) históricos, que derivan de la cristalización y la reproducción de decisiones clave tomadas en las etapas iniciales de ciertas organizaciones; y d) cognitivos, los que dan sentido y significado al comportamiento de los agentes (Serna, 2001).

han vivido durante años las provincias con la aparición casi semanal de funcionarios de diferentes áreas del Estado nacional que llegan para realizar actividades vinculadas a sus programas, potencialmente relacionadas, pero que se desconocen entre sí. Es decir, existe una baja coordinación entre las diferentes áreas del Estado nacional y esa baja coordinación contribuye a obstaculizar la gestión de las provincias. Por otro lado, difícilmente el Estado nacional pueda coordinar adecuadamente con las provincias si enfrenta tantas dificultades para hacerlo en su propio interior.

La capacidad de gestión de la mayor parte de los Estados latinoamericanos ha sido históricamente deficiente y, en el mejor de los casos, la tendencia a la insularización de la administración pública generó áreas o reparticiones particularmente eficaces pero no necesariamente conectadas entre sí. A estas dificultades, que caracterizan a las administraciones públicas en general, deben sumarse aquellas específicamente inherentes al sector educativo. En referencia al funcionamiento del sistema educativo colombiano, uno de los especialistas destacaba que un aspecto que obstaculiza la articulación intersectorial de políticas es el hecho de que el sector educativo tiende a ser "muy ortodoxo, poco abierto a soluciones flexibles". Por el contrario –argumentaba–, las estructuras de protección social parecen ser más flexibles. Así, el peso de ciertas tradiciones fuertemente imbricadas en el entramado institucional y cultural del sistema educativo es uno de los elementos que dificultan el establecimiento de políticas intersectoriales. Un ejemplo de ello son las discusiones en torno a las políticas de alimentación y salud que tienen base en las escuelas. Los actores escolares tienen muchas veces posiciones adversas en relación con iniciativas que consideran que dificultan el "normal" desenvolvimiento de las actividades escolares, aunque en otras ocasiones o circunstancias pueden considerarlas urgentes e indispensables. Las mismas diferencias se replican a veces en el imaginario y el accionar de los funcionarios públicos de diferentes áreas.

El debate en torno a esta cuestión puede ser interminable y enfrenta posiciones con ideas muy diferentes acerca de lo que debe ser una escuela. Pero, al menos, dos cuestiones deben ser cuidadosamente examinadas. Por un lado, aparece la discusión acerca de cuáles son las actividades "propias de una escuela" que muchas veces enfrenta a docentes con visiones casi esencialistas acerca de la cuestión, con funcionarios caracterizados por un pragmatismo arrasador, insensible a las tradiciones y culturas institucionales del mundo escolar. Por otro lado, esta discusión debe ser puesta en el contexto de ciertos modos latinoamericanos de implementar las políticas públicas, caracterizados por la improvisación, el cortoplacismo y modalidades paternalistas y autoritarias

que dificultan su recepción en los ámbitos escolares. La posibilidad de definir e implementar políticas intersectoriales viables depende en gran medida del replanteo de ciertas modalidades de relación con la sociedad y los actores escolares, y de una profesionalización de la gestión que contribuya a construir iniciativas bien diseñadas y sustentables en el mediano y largo plazo.[135]

Si bien no hay salidas fáciles de las encrucijadas reseñadas, dos aspectos se destacan entre el aporte de los especialistas. La necesidad de superar las tendencias a la articulación de las políticas "a posteriori", es decir, mediante espacios o sistemas de acuerdos entre funcionarios; y prestar más atención al problema del diseño de las políticas y, especialmente, la necesidad de buscar formas de articulación en la "base", el "terreno" o el "ámbito local".[136]

En relación con el primer punto, el problema es la tendencia a la construcción de acuerdos que buscan encontrar puntos de intersección entre iniciativas diseñadas con objetivos, acciones, metas, dispositivos y plazos diferentes, una vez que éstas están en marcha, reduciendo el problema de la intersectorialidad a un problema de articulaciones de la gestión. El énfasis en el diseño –puntualizado por varios de los especialistas– no es contradictorio con las demandas de articulación en la base, algo que parece una necesidad resultante de las nuevas formas que debe asumir la administración pública, y se articula con las pasadas y actuales trayectorias de descentralización, y con el énfasis creciente en la importancia de la participación de la sociedad civil en el diseño, la definición y la implementación de las políticas públicas. La articulación en la base, en el contexto de administraciones públicas crecientemente descentralizadas, hace necesario repensar el papel de las autoridades locales en la definición y la implementación de las políticas sociales y su articulación "hacia arriba" con las definiciones políticas nacionales y "hacia abajo" con las comunidades locales con las que interactúan. Se acuerda aquí con la idea de que "no se puede concebir el desarrollo a nivel local si no es impulsado, estimulado, apoyado o coordinado por instancias espaciales y jurisdiccionales más abarcadoras –nacionales, provinciales / estaduales–, en las cuales se juegan las variables macroeconómicas de la producción y el empleo, o las políticas de inversión en

[135] Si bien coincidieron en señalar las dificultades existentes para avanzar en el desarrollo de políticas sociales integradas, los expertos consultados también señalaron la emergencia –para algunos, muy incipiente– de algunas articulaciones promisorias en relación con los problemas específicos de la primera infancia.

[136] El trabajo de Corbetta, en esta misma publicación, profundiza algunas de las implicancias de esa aproximación centrando la mirada en las políticas territoriales.

recursos humanos (salud, educación), que requieren criterios homogéneos. A su vez, la dinámica del poder, los recursos con que se cuenta, su cultura y el capital social de cada localidad, le dan a ésta una impronta identitaria que la distingue de las demás (Neirotti y Poggi, 2004).

Uno de los problemas por resolver es cómo construir mecanismos y dispositivos de participación activa en la formulación y la implementación de las políticas que articulen los marcos de acción definidos a nivel nacional con la estructuración de las iniciativas necesarias y pertinentes en el nivel local. El segundo, es la administración local de esas políticas. Esto supone –como sostuvo un especialista chileno– tener un foco "micro" para lo cual resulta necesaria la participación de las autoridades locales y disponer de instrumentos de política pública apropiados para interactuar directamente con las familias. Así –argumentaba–, resulta necesario pensar la integración de las políticas considerando en conjunto a los actores y los instrumentos y articulándolas con políticas nacionales. Una política de este tipo tiene que ser en gran medida descentralizada, dada la necesidad de hacer intervenir a los agentes locales en la identificación en el nivel micro de los destinatarios (pese a que en algunos países se dispone de información estadística bastante individualizada).

La articulación "en el territorio" pone el énfasis en la participación de los gobiernos locales y la sociedad, pero además introduce la discusión sobre el problema de los instrumentos, cuestión que ha sido sub-teorizada en las discusiones sobre el funcionamiento de las administraciones públicas (Lascoumes y Le Gales, 2007). La discusión acerca de los instrumentos tiene que dar cuenta de la ambigüedad inherente al objeto: debe considerar los problemas de "racionalidad" en la gestión, pero también validar su "significado político". Recuperando el planteo de Bresser Pereyra (2004), de lo que se trata es de reconstruir el equilibrio entre la "restricción económica" y la "restricción democrática" subordinando la primera a la segunda, dado que las políticas públicas en los Estados democráticos contemporáneos deben atender no sólo los problemas de eficacia y eficiencia sino también, y principalmente, los de democracia y justicia social.

Partiendo de esos principios, la discusión acerca de los instrumentos de las políticas públicas debe dar cuenta del carácter específico de la problemática educativa dado que la gestión pública no se ejerce en abstracto. Comparando con el sector salud, uno de los expertos peruanos señalaba que en ese sector resulta más fácil definir objetivos y dispositivos de acción en forma operativa y que, además, resulta posible lograr ciertos resultados en plazos más cortos

de los que se necesita para obtener resultados de cierta significación en materia de educación. Por otro lado, en el área de salud, el uso de cierto tipo de protocolos contribuye a definir de manera más clara los servicios por prestar y su costeo presupuestario.

El ejemplo pone en evidencia que las asincronías derivadas del carácter específico de las políticas y sus resultados en las diferentes áreas de la política social, deben ser especialmente consideradas en cualquier estrategia de integración. Así como anteriormente se señalaba la dificultad de la administración educativa, las escuelas y sus actores, para abrirse a las modalidades más flexibles de las estrategias de política social en otras áreas, difícilmente alguna iniciativa que procure avanzar en la implementación de políticas integradas sin considerar las especificidades propias del ámbito educativo en su diseño e implementación, resulte plenamente viable. El diseño de las políticas sociales integradas requiere de más democracia en sus orígenes, más justicia social en sus objetivos, más capacidad técnica y participación social en su implementación, más pertinencia en sus instrumentos, y más flexibilidad en la definición de sus tiempos y resultados.

En segundo lugar, la inestabilidad de los cuadros políticos y la inestabilidad potencial de los cuadros técnicos de las administraciones públicas promueve la discontinuidad de las políticas en cada uno de los sectores que procuran construir articulaciones. Evans (1996) sostiene que un error de diagnóstico caracterizó a los procesos de ajuste de las burocracias públicas en América Latina llevadas a cabo desde principios de la década de 1980: partieron del supuesto de que los problemas de hipertrofia del Estado se debían al exceso de funcionarios públicos. La caracterización del problema hacia centro en el carácter excesivo, lento, poco profesional y carente de incentivos de desempeño de la burocracias públicas, y promovía su reducción con el objeto de configurar un Estado más pequeño en cuanto a su tamaño y más estratégico en cuanto a sus funciones y lógicas de desempeño. En el marco de las políticas de ajuste y de flexibilización de las condiciones de empleo, los Estados de la región comenzaron a depender para su funcionamiento de profesionales contratados a término y esto supuso en algunos casos una creciente tendencia a la rotación de personal, el debilitamiento de las memorias institucionales y el resquebrajamiento de ciertas tradiciones de administración que, si bien experimentaban problemas, resultó difícil reemplazar por otras más virtuosas en un marco de creciente inestabilidad laboral. Esto último se expresó en la conformación de administraciones públicas compuestas por los miembros de las burocracias "tradicionales" y los técnicos de las "burocracias paralelas", con condiciones de trabajo, incentivos y (im)posibilidades de carrera administrativa diferentes.

La rotación de funcionarios afectó la definición y la implementación de políticas de mediano y largo plazo, especialmente en países y regiones en los que se produjeron cambios de gobiernos que modificaron la orientación general de las políticas. Analizando la experiencia peruana, uno de los expertos señalaba que los desafíos por enfrentar incluyen la necesidad de incrementar la capacidad del Estado para capacitar a personal a través de mecanismos que puedan lograr una amplia cobertura y cierta estabilidad ante los cambios de funcionarios. Por otro lado –argumentaba–, resulta necesario reforzar la carrera pública en un contexto en que el sistema tiene que estar preparado para la alta rotación de su personal.

Los efectos de esas tendencias son, al menos, tres: a) atentan contra las posibilidades de construir articulaciones intersectoriales duraderas; b) incrementan las exigencias en materia de capacitación de personal por parte del Estado; y c) provocan pérdidas de recursos derivadas del abandono del Estado por parte de algunos de los cuadros que en él se formaron. Esto se agrava por el hecho de que en muchas ocasiones quienes dejan el Estado son aquellos cuadros mejor formados que, ante la ausencia de certezas en relación con la carrera dentro de la administración pública, se vuelcan al sector privado en busca de remuneraciones más altas. Así, los cambios en el funcionariado político se yuxtaponen con los cambios en las burocracias afectando globalmente las capacidades de gestión del Estado y la construcción de articulaciones duraderas entre sus diferentes reparticiones.

Sin embargo, se trata de un problema que requiere estudios empíricos específicos, ya que en muchos casos las burocracias paralelas subsisten a los cambios de gobierno mediante estrategias de relocalización. De todos modos, lo que parece evidente es una fuerte dificultad para articular tradiciones de gestión, memorias institucionales y sustentabilidad de las políticas en el mediano y largo plazo.

En tercer lugar, la apertura del universo de las políticas sociales a las organizaciones de la sociedad civil complejiza la gestión, dados los intereses involucrados en esas articulaciones. En los últimos años se incrementó la tendencia a la constitución de redes sociales articuladas en torno a ciertos objetivos puntuales como consecuencia de la necesidad de responder a necesidades que el Estado no satisfacía o había dejado de satisfacer, o como resultado de la promoción activa de su constitución por parte de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil de alcance nacional o internacional, o incluso por parte de los propios Estados; en algunos casos, dada su creciente relevancia, fueron incorporadas de diversa manera a las políticas estatales.

Parte del interés por las redes sociales deriva de la difusión del concepto de “capital social” que remite “tanto a los recursos de los que disponen los sujetos o los grupos en virtud de estar insertos en ciertas redes como a las normas asociadas y a la confianza depositada en dichas redes” (Neirotti y Poggi, 2004) o a la combinación de ambos aspectos. El capital social supone al menos tres componentes: las interacciones entre los participantes; los recursos potenciales, especialmente de conocimiento e identidad, disponibles, a nivel individual y/o colectivo; y los resultados que los actores esperan de los intercambios que fluyen por esas redes (Neirotti y Poggi, 2004).

Quienes promueven e incentivan la formación de redes consideran que el incremento del capital social disponible a nivel comunitario es clave para enlazar de manera virtuosa las tendencias a la descentralización y la autonomía, el énfasis en la necesidad de mayor participación y control social, y las posibilidades efectivas de construir actores sociales con capacidad de acción colectiva para incidir en esos procesos. Analizando la experiencia chilena, uno de los expertos consultados señaló que ese es uno de los límites que enfrentan las políticas de descentralización y participación. El desafío –sostuvo– es la generación de “pisos” en relación con el capital social y la densidad de las redes y conexión de las redes sociales.

Esto supone algunas dificultades inherentes a la gestión de las políticas en un contexto en que el Estado, al incrementar su vínculo con las organizaciones de la sociedad civil, se ve más expuesto a los riesgos de cooptación por parte de los actores sociales con mayor poder o capacidad de acción colectiva o, al menos, a su capacidad diferencial para hacer oír sus intereses. El universo de las organizaciones del tercer sector es extremadamente heterogéneo. Su localización estructural, entre el sector público y el sector privado, supone lógicas de acción diversas que, según las definiciones de cada organización, las acerca a la lógica del Estado o a la lógica del mercado. La organización, la transparencia y los mecanismos de responsabilidad de estas organizaciones se caracterizan por niveles muy diversos de formalización, democracia interna, autonomía frente al Estado o los donantes privados –o de organizaciones del tercer sector de tipo internacional– y vínculos con las comunidades donde se insertan. En algunas ocasiones, las relaciones entre ellas son colaborativas, y en otras, competitivas (de Souza Santos, 2005).

En este contexto, sus relaciones con las políticas estatales son también diversas y muchas veces ambiguas, ya que se conjugan funciones de amplificación de programas sociales con lógicas de cooptación política e inserción en iniciativas de acción social con el objeto de conseguir financiamiento. Se

trata, además, de un universo de organizaciones con diferencias siderales en relación con su inserción en las redes de poder.

La gestión de las políticas sociales en este contexto encuentra muchas oportunidades en relación con la ampliación y la profundización de sus vínculos con la sociedad, y riesgos asociados a las dinámicas de cooptación política y a las tendencias a la construcción de formas de privatización encubierta de la política social. La discusión sobre la construcción de nuevas capacidades de gestión pública a partir del desarrollo de formas de "autonomía enraizada" (Evans, 1996) da cuenta del carácter inevitable de estas tensiones.

En cuarto lugar, las políticas que promueven la construcción de capital social en torno a las instituciones escolares enfrentan riesgos derivados de la correspondencia entre escuelas pobres y entornos sociales empobrecidos. La extensión, la solidez y la dinámica de las organizaciones de la sociedad civil fijan el marco de posibilidades en el cual se desarrollan las estrategias escolares de vinculación con el medio. El empobrecimiento de una parte importante de la población como resultado de las políticas de los años noventa se erige como un límite importante a la posibilidad de las escuelas de articular sus acciones cotidianas con la comunidad local. En contextos empobrecidos, las posibilidades de recurrir a la comunidad con el objeto de obtener mediante la construcción de compromisos compartidos recursos materiales o simbólicos específicos es muy reducida, y la combinación de las políticas focalizadas con el accionar forzosamente limitado en cuanto a la cobertura que pueden brindar las organizaciones y los actores de la sociedad civil, parecen configurar enclaves en torno a escuelas que disponen de múltiples articulaciones y escuelas que carecen casi por completo de ellas.

En parte de este apartado y del apartado anterior se hizo referencia a la desigual distribución de capacidades entre las administraciones locales, entre las escuelas y entre las redes y las organizaciones de la sociedad civil. El problema es que estas desigualdades tienden a estar sobreimpresas dado que en ciertas regiones o distritos se superponen las administraciones locales con menores capacidades de gestión, las organizaciones de la sociedad civil más débiles, las escuelas con menores recursos y las poblaciones más pobres. Esta tendencia que ya ha sido analizada por los teóricos del capital social debe ser considerada con especial atención en el momento de pensar la articulación de políticas integradas desde la base. El denominado "efecto mateo", según el cual obtienen más lo que más tienen –y menos los que menos tienen– puede contribuir a incrementar la segmentación social.

Repensar el lugar del Estado en la construcción de la equidad social y la igualdad educativa

No existen diagnósticos ni soluciones uniformemente válidos para los países de la región en relación con las formas más apropiadas de avanzar en la definición y la implementación de políticas para el logro de mayores niveles de igualdad social y equidad educativa. Hasta aquí se hizo énfasis en las "tensiones", ya que se considera que el gobierno del Estado y de los sistemas educativos se ejerce en la actualidad en el marco de tendencias contradictorias a la descentralización y la recentralización de funciones que cada país resuelve en el marco de sus tradiciones culturales y administrativas. Sin embargo, no se trata simplemente de encontrar respuestas instrumentales o buenas soluciones administrativas a problemas que son complejos. Las políticas sociales son sólo una parte de las políticas públicas y resulta imposible pensar en la formulación de políticas de equidad para la igualdad social y educativa sino se discute ampliamente el sentido y la orientación de las políticas públicas en su conjunto. La pobreza no se reduce sólo con política social. Resultan necesarias políticas que conjuguen, como nunca antes, el crecimiento y la redistribución de la riqueza o –como lo expresó uno de los entrevistados– sin un crecimiento alto y sostenido no es posible reducir la pobreza, pero no es cualquier tipo de crecimiento el que se requiere. El problema es cómo crecer y distribuir al mismo tiempo, y esto supone una serie de acciones simultáneas en lo económico, lo productivo y lo social.

La desigualdad social no se resuelve con políticas educativas y apenas se mitiga con políticas sociales. La historia de las últimas décadas en América Latina muestra que, más allá de las trayectorias de los diferentes países, las tendencias al incremento de las desigualdades sociales se han sostenido o se han acentuado. Reducir la discusión a la forma en que se articulan las políticas sociales supone ocultar las dinámicas económicas profundas que están en el origen de esta situación. Sin políticas que contribuyan a la redistribución del ingreso y el acceso efectivo a los bienes materiales y simbólicos necesarios para una efectiva reducción de las desigualdades, resulta difícil pensar en políticas sociales y educativas cuyo impacto contribuya a modificar los escenarios sociales existentes. Pero el reconocimiento de esas limitaciones no puede constituirse como un límite para un debate más profundo acerca de los principios articuladores que deben guiar la definición y la implementación de las políticas sociales. Resulta indispensable reconocer y revalorizar el sentido distintivamente ético-político de la cuestión.

Lo que está en juego, en este punto, es el problema de la educación como un derecho. Derecho que el Estado debe asegurar a todos los habitantes por igual, para lo cual debe articular políticas que den cuenta de la diversidad de situaciones sociales, regionales, étnicas, de género, y otras que se presentan. Construir niveles críticos de igualdad social[137] requiere formas de acción estatal o social diferenciadas que permitan a quienes se encuentran en condiciones de desventaja acceder a los bienes materiales y simbólicos básicos para participar de la vida en sociedad. Como sostiene Bobbio, "no es superfluo (...) reclamar la atención sobre el hecho de que, precisamente al objeto de situar individuos desiguales por nacimiento en las mismas condiciones de partida, puede ser necesario favorecer a los más desposeídos y desfavorecer a los más acomodados, es decir, introducir artificialmente, o bien imperativamente, discriminaciones de otro modo no existentes (…). De tal modo, una desigualdad se convierte en instrumento de igualdad, por el simple motivo de que corrige una desigualdad precedente; de modo que la nueva igualdad es el resultado de la nivelación de dos desigualdades" (Bobbio, 1993).

El concepto de igualdad cayó en desuso en los años noventa como resultado de políticas que procuraron su reemplazo por un concepto de equidad, promovido como socialmente más justo.[138] Este reemplazo procuró "despolítizar" el problema: el logro de la equidad pasó a ser un problema "técnico" ya que se trataba de lograr una buena articulación entre el diagnóstico del problema, la identificación de los beneficiarios y la formulación de las políticas apropiadas. "Igualdad", por el contrario, era un concepto que llevaba en sí un fuerte sentido político. Las situaciones derivadas de la desigualdad social creciente en América Latina requieren volver a plantearse la igualdad/desigualdad como problema. Y su abordaje implicará, sin duda, algunas combinaciones específicas en cada contexto de políticas universales y políticas de discriminación positiva. Pero, además, supone le definición de un conjunto de condiciones irrenunciables.

[137] Bobbio (1993) sostiene que "el principio de la igualdad de oportunidades elevado a principio general apunta a situar a todos los miembros de una determinada sociedad en las condiciones de participación en la competición de la vida, o en la conquista de lo que es vitalmente más significativo, partiendo de posiciones iguales".

[138] Esa noción de equidad fundaba su validez en argumentos similares a los que hemos citado de Bobbio o se inspiraba en ideas como la de "igualdad compleja" de Walter. Sin embargo, la matriz de políticas de ajuste estructural en el seno de las cuales operaba, habilitaba fundadamente las interpretaciones fiscalistas. El problema –podría pensarse– es que en alguna parte del debate se terminó confundiendo las ideas inspiradoras y sus usos políticos prácticos.

La primera condición mínima irrenunciable es la configuración de un Estado moderno y con la capacidad de gestión pública necesaria para definir políticas con autonomía relativa en relación con los actores sociales con más poder y la sensibilidad necesaria para dar cuenta de las desigualdades, diferencias y diversidades que habitan nuestros territorios.

Construir Estados capaces de llevar adelante políticas de equidad para la igualdad educativa y social de manera pertinente, continua y viable, es condición indispensable para materializar los sueños de justicia social que movilizan gran parte del imaginario pedagógico latinoamericano. La capacidad de gestión pública del Estado debe ser reconstruida a partir de un nuevo tipo de combinación entre autonomía e imbricación. Es decir, hace falta un Estado con sensibilidad para percibir las necesidades de la sociedad pero, también, con autonomía para definir e implementar las políticas sin que el vínculo más directo con la sociedad permita su cooptación por parte de los actores con mayor capacidad de acción colectiva.

Esto supone construir burocracias profesionales, estables y eficaces, tanto para el logro de mayor eficacia en la implementación de las políticas como para la construcción de tradiciones de administración estatal con cierta estabilidad que puedan equilibrar las tendencias pendulares de la política pública en América Latina. Ningún Estado puede abrirse a la lógica de la gestión local y la participación en la toma de decisiones si no posee cuadros burocráticos capaces y con la suficiente autonomía y estabilidad como para no quedar presos, en ese vínculo con la sociedad, de los intereses de los sectores con mayor poder o de las redefiniciones volátiles de las agendas públicas.

En el mismo sentido, resulta indispensable repensar la articulación de las políticas entre la Nación y las regiones, provincias y/o municipios; en particular, el esquema de obligaciones recíprocas necesario para evitar que los procesos de descentralización de las últimas décadas cristalicen en un andamiaje institucional que obture la configuración de pautas generales de funcionamiento del sistema, comunes y eficaces. Los fuertes procesos de fragmentación del sistema educativo, derivados de los procesos combinados de descentralización y privatización, requieren un nuevo esquema de relaciones que refuerce la capacidad de dirección política de los Estados nacionales, fortalezcan las capacidades técnicas y presupuestarias de las regiones y/o provincias, y aseguren la construcción de compromisos acerca de los mínimos necesarios para asegurar el funcionamiento de las escuelas y la configuración de espacios de autonomía en las escuelas adecuadamente regulados y sostenidos.

La fragmentación del sistema educativo y el debilitamiento de la escuela pública obedecen a un conjunto amplio de fenómenos que exceden lo estrictamente político. Sin embargo, lo que el Estado hace o deja de hacer es central en la conformación de las desigualdades que presenta el sistema educativo. Como sostiene un trabajo reciente, el "(...) debilitamiento de la escuela –de la escuela pública habría que agregar, no de las escuelas privadas de elites que cada día gozan de mejor salud– es también el resultado de políticas activas o pasivas formadas por acciones y omisiones bien concretas que es preciso analizar y denunciar –por ejemplo, de desfinanciamiento, de abandono, de reformas equivocadas, etc.–. De este modo la desinstitucionalización deja de ser una fatalidad a la que hay que adaptarse sin más, sino un proceso bien real con sus protagonistas, intereses, relaciones, de fuerza, conflictos, etcétera" (Tenti, 2003).

En el contexto de las crisis de los Estados nacionales, las reivindicaciones de reconocimiento de la diversidad sociocultural, la revisión crítica de la historia de opresión de las minorías culturales, y los cambios en las formas de acción colectiva, alumbraron la aparición de nuevos sujetos sociales y nueva reivindicaciones. El problema de la redefinición de las regulaciones estatales sobre los sistemas educativos es, precisamente, cómo afrontar los actuales procesos de cambio cultural que pujan hacia ciertas formas de reconocimiento de la diversidad –necesarias en lo que se refiere al respeto de las minorías pero que pueden peligrosamente reforzar los procesos de fragmentación social– sin perder de vista la necesaria existencia de patrones culturales y reglas comunes al conjunto de los habitantes de una nación.[139]

Por otro lado, resulta necesario formalizar y transparentar los mecanismos mediante los cuales se distribuyen los recursos públicos entre las diferentes esferas y niveles del Estado. En el caso de los sistemas educativos, resulta clave que las autoridades educativas regionales, provinciales o locales dispongan de los recursos necesarios como parte de un mecanismo estable de asignación, y no como resultado de un sistema de negociaciones políticas que produce incertidumbre y limita su accionar. No hay salida a la crisis de los Estados

[139] Desde una mirada un poco menos cándida se podría afirmar que también está en juego la forma en la que los grupos dominantes de una sociedad se convierten en clase dirigente amalgamando elementos de origen diverso en la formulación de concepciones del mundo compartidas, que contribuyen a la reproducción del orden social; o en otras palabras, cómo se construye y reconstruye la hegemonía. El debate dado en la revista *Propuesta Educativa* entre Tedesco (2003), Tenti (2003) y Tiramonti (2003) resulta de gran interés para la cuestión, pero excede las intenciones de este trabajo.

latinoamericanos si los presupuestos públicos se siguen manejando sobre la base de altos niveles de discrecionalidad y se distribuyen sobre la base de los alineamientos políticos.

Es necesario, además, repensar el sentido y la forma que asumen las políticas sociales y educativas en relación con la definición de sus destinatarios y su implementación efectiva. La aplicación de políticas focalizadas en América Latina estuvo signada por una redefinición de la focalización como "compensación" que acompañó el desarrollo de las políticas de ajuste estructural favoreciendo una lectura que hacía hincapié en el carácter fiscalista de sus intenciones. Además, su práctica política derivó en un particular anclaje con las formas tradicionales del clientelismo que incidió de manera decisiva en una emergente revisión y reivindicación de las políticas sociales de tipo universalista. Uno de los especialistas chilenos señalaba que en la base de esta cuestión debe haber un universalismo básico. Puede y debe haber ciertas formas de discriminación positiva por parte del Estado considerando aspectos económicos, sociales o culturales, pero ciertos mínimos resultan indispensables para la configuración de un espacio simbólico común. Todos los niños deben acceder a esos básicos universales como condición de pertenencia social.

Los experimentos de política pública de la década de 1990 mostraron alcances y límites que, en perspectiva, obligan a revisar algunos supuestos acerca de la organización y la implementación de las políticas sociales y educativas. Casi todos los expertos consultados señalan la necesidad de mejorar la forma en que se articulan las políticas que promueven la descentralización, la autonomía y la participación local. De hecho, es fuerte el consenso acerca de promesas incumplidas y de sus potencialidades. Pero así como respecto de la organización del Estado se señala la necesidad de replantear la relación entre las directivas políticas centralizadas y la ejecución política descentralizada junto con los necesarios niveles de autonomía, capacidades de gestión y recursos; en el caso de las políticas sociales y educativas, esto se traduce –no tan extendidamente por cierto– en la necesidad de rearticularlas con otras de sentido y alcance universal.

Las políticas sociales focalizadas raramente alcanzan en el sistema educativo a la totalidad de los potenciales destinatarios y generan un tipo de vínculo con el Estado que debilita la idea de la educación como un derecho –ya que se necesita ser lo "suficientemente necesitado" y, además, resultar "elegido"–. Estas políticas requieren, además, de un funcionamiento administrativo de los organismos de gobierno mucho más refinado. Los criterios en torno a los

cuales se definen son (deben ser) políticos, pero su concreción requiere de una cuidadosa articulación de dispositivos. Definir quién, dónde y cómo es destinatario de una política supone una fuerte acumulación de conocimiento sobre las realidades locales y de mecanismos transparentes de selección. En la práctica, ese proceso de selección es el que se ha visto cruzado por las lógicas del clientelismo político. Por otro lado, en circunstancias de escasez presupuestaria en las cuales las políticas focalizadas no pueden llegar a todos los potenciales beneficiarios, se ensayan mecanismos de resolución política del problema –como el establecimiento de porcentajes homogéneos de alumnos beneficiados por escuela– que revelan las dificultades del Estado para articular mecanismos claros y socialmente justos y legitimar su accionar.

Un Estado moderno y con una efectiva capacidad de gestión pública requiere de la redefinición de las funciones y el fortalecimiento de los sistemas de información. Esto es especialmente acuciante en relación con el desarrollo de las políticas que exigen buenos sistemas de información y evaluación para revisar su propia práctica. El caso de las políticas focalizadas anteriormente señalado es ilustrativo: no es posible articular políticas sociales focalizadas, transparentes y centradas en una auténtica justicia social cuando sus mecanismos de implementación, ante la ausencia de la base de información y conocimiento necesarios, suponen pautas de distribución inequitativas y dispositivos de selección susceptibles de ser cooptados por redes clientelares. La solución en ocasiones propuesta, de dejar a las escuelas la selección de los beneficiarios porque sus directivos y docentes los "conocen mejor", no es más que la suma de la desresponsabilización del Estado, la delegación en las escuelas de definiciones que resultan muy conflictivas y están sometidas a diversas formas de presión del entorno, y un supuesto romántico de racionalidad homogénea y pureza prístina del accionar de los actores en la base del sistema. Las transformaciones sociales y sus problemas derivados requieren, por el contrario, de un abordaje mucho más sistémico de la cuestión.

Una parte de los discursos que conceptualizan los nuevos escenarios sociales señala la existencia de profundas transformaciones culturales sociales y económicas que inciden, entre otros aspectos, en la circulación y/o movilidad de los bienes y las personas. Además, fuertes procesos de migración se dan en algunos países como consecuencia de conflictos internos, o de dinámicas económicas que vacían los pequeños poblados y zonas rurales del interior y contribuyen a la masificación de las ciudades. Sin embargo, las administraciones educativas funcionan sobre la base de la reproducción rutinaria de escenarios, estructuras administrativas y formas cristalizadas de distribución de sus recursos. En el caso de las políticas sociales, se trata de un insumo clave.

Si bien durante las últimas décadas los países de la región han avanzado mucho en la generación de sistemas de información, quedan dudas sobre el uso efectivo de sus resultados para orientar las políticas públicas y, en algunos, se cuestionan fuertemente algunos de sus usos políticos. Por eso, el mejoramiento y la transformación de los sistemas de información resulta además un imperativo ético. Durante las últimas décadas, muchos Estados desplegaron una amplia gama de dispositivos para la evaluación del accionar de los actores del sistema educativo imprimiendo crecientes exigencias en términos de "rendimiento", "eficiencia", "calidad" o "productividad", pero sin someter a escrutinio su propio accionar. Las modalidades de funcionamiento que imprimieron las políticas neoliberales a los Estados de la región supusieron una creciente tendencia a "medir todo", excepto su propio desempeño. Esto ha obturado el potencial de esos sistemas para contribuir a una mejor formulación de las políticas públicas y una reflexión fundada acerca del funcionamiento de los sistemas educativos. El sector docente fue el que más ha resistido esas políticas ya que se impusieron como un mecanismo de presión sobre el ejercicio de su tarea y, además, las iniciativas se sustentaron en supuestos acerca de la enseñanza y el aprendizaje cuestionados en el ámbito educativo.

La segunda cuestión que puede ser considerada irrenunciable es el reposicionamiento de lo pedagógico en el centro de las políticas destinadas a los alumnos en condiciones de desventaja social. No abundaremos en exceso en este tema, ya que forma parte de las discusiones de otro de los capítulos de esta publicación.[140] No obstante, es necesario reflexionar acerca de las formas en que los gobiernos abordan la problemática pedagógica. En los últimos años parece haberse impuesto una mirada sobre lo pedagógico que lo subsume a los discursos acerca de la gestión del sistema educativo y las escuelas. En primer lugar, a partir de la definición del par "currículo nacional/evaluación de resultados". Si bien se trata de aspectos necesarios para la organización, la administración y el funcionamiento de los sistemas educativos, se hace evidente la necesidad de replantear los términos del debate. En todos los países de la región aparecen voces que claman por los efectos negativos generados por las políticas que privilegiaron el uso de las mediciones de la calidad educativa como un ordenador de la actividad pedagógica que mide resultados que están sometidos a fuerte discusión, privilegia su uso como mecanismos potenciales de premios y castigos para escuelas y/o docentes, y contribuyen

[140] Véase L. Navarro, "¿Qué políticas de pedagogía y gestión escolar son necesarias?", en esta publicación.

a la segmentación social sobre la base de su articulación con mecanismos de elección de escuelas que construyen una relación imaginaria y errónea acerca de los supuestos que rigen la lógica y las condiciones de la elección de escuelas por parte de los padres.

Las políticas que hicieron centro en el problema de la gestión desde una perspectiva que combinaba el establecimiento de pautas curriculares comunes, la descentralización de las responsabilidades, la gestión escolar por proyectos y la evaluación como mecanismo de control, configuraron un sistema de presiones selectivas sobre las administraciones locales, las escuelas y los docentes que excluyó del debate la búsqueda de alternativas pedagógicas para dar respuestas a las necesidades de grupos social y culturalmente diversos. Así, la innovación pedagógica fue sacrificada en el altar de los resultados.

El discurso acerca de la autonomía escolar no siempre se vio acompañado de políticas concretas y efectivas que contribuyeran a su concreción, pero sí instaló un universo de dispositivos de gestión orientados al corto plazo que se superpusieron con los dispositivos de largo plazo del sistema obturándose mutuamente. Entre los especialistas consultados existe una mirada del problema que llama la atención sobre el carácter simultáneamente necesario tanto de la regulación como de la autonomía. Recuperar la centralidad de lo pedagógico depende en ese escenario no sólo de la distribución de responsabilidades entre las autoridades centrales, las autoridades locales y las escuelas sino, especialmente, de una revisión de los supuestos teóricos que guían la práctica pedagógica oficial, su particular mixtura de directivas generales sujetas a evaluación permanente como mecanismo de control y presión, y escuelas con una autonomía carente de recursos y apoyos externos (que se parece mucho a la soledad), y excedida de demandas por parte del sistema y el entorno.

Resulta necesario, además, asumir la voluntad política de definir políticas públicas que privilegien a las escuelas públicas que atienden a los alumnos más pobres. Esto se traduce en asegurar buenos edificios escolares –especialmente cuando se pretende que los alumnos pasen gran parte del día allí, como en el caso de las experiencias de escuelas de doble jornada o jornada extendida–; dotarlos del equipamiento didáctico necesario; construir mecanismos que aseguren/promuevan la designación en estas escuelas de docentes con experiencia y brinden estabilidad a esos cuerpos docentes; y promover el enriquecimiento y la intensificación de la enseñanza, entre otros aspectos. El énfasis en "los más pobres y los más chicos" fue un punto común de los señalamientos en relación con el desarrollo de las políticas sociales integradas.

Estos énfasis muestran una creciente conciencia acerca del estado de abandono en que se encuentran muchas las escuelas que atienden a los alumnos más pobres de los países de la región.

La tercera cuestión irrenunciable es promover y administrar los vínculos con la sociedad civil. La exclusión social, posiblemente la forma más dolorosa en la que hoy se expresa la desigualdad, puede asumir características diversas en contextos diferentes. Conceptualmente se puede distinguir entre las formas de exclusión primaria, entendida como la imposibilidad de acceso "a los sistemas funcionales que pueden significar inclusión a prestaciones y servicios elementales"; y las de exclusión secundaria, entendida como la imposibilidad de acceso "a las redes interaccionales de influencia" (Robles, 1999). En el primer caso, se pone en evidencia el debilitamiento de la acción estatal para dar cabida en el seno de la sociedad a todos sus miembros. La imposibilidad de acceso a los servicios educativos es una de las formas más frecuentes de exclusión primaria, posiblemente después del acceso a los servicios de salud. En el segundo caso, se hace referencia a la descomposición del tejido social y de las redes de interacción que permite a los sujetos el acceso a recursos materiales y simbólicos diversos a partir de mecanismos informales. Ambas formas de exclusión se pueden presentar de manera independiente una de la otra, pero de manera creciente se dan situaciones en las que para ciertos grupos sociales ambas formas de exclusión se producen de manera simultánea.

Los sistemas educativos deben lidiar entonces con los problemas derivados de estas formas de exclusión. En primer lugar, aparecen los desafíos relacionados con el incremento de la cobertura necesario para reducir la exclusión primaria en el acceso a la educación. En segunda instancia, surge el problema de las redes de interacción social que rodean a aquellos que acceden al sistema educativo: la inserción en redes que permiten el acceso a recursos materiales y simbólicos diversos genera efectos decisivos en las posibilidades de inclusión social de los individuos. Quienes se encuentran en mejor condición social tienen mejores posibilidades de acceso "a los sistemas funcionales que pueden significar inclusión a prestaciones y servicios elementales" y, simultáneamente, "a las redes interaccionales de influencia".

Así, estas relaciones deben ser promovidas pero también, administradas. No sólo por las tendencias al incremento de las desigualdades que puede generar ciertos supuestos románticos que movilizan a los partidarios de su promoción, sino también por el carácter diverso y complejo de las organizaciones que forman parte del denominado "tercer sector". Las dificultades que enfrentan

en relación con su supervivencia generan modalidades de interacción que no necesariamente se orientan en todos los casos al bienestar de las comunidades. Las políticas que las incluyen no son sólo una posibilidad de ampliar y expandir su accionar, también son una fuente potencial de recursos.

La participación de la sociedad civil resulta cada vez más necesaria. La actividad del Estado es clave en este punto para compensar las tendencias al refuerzo del capital social de aquellos que están más dinámicamente insertos en las redes. Las políticas que hacen centro en el refuerzo de los vínculos de las escuelas con su entorno se ven sometidas a estos riesgos: aquellas escuelas que reciben a alumnos de sectores sociales más pobres usualmente más desconectados de las redes sociales interactúan con contextos empobrecidos. Las otras, no. Combatir las desigualdades sociales supone un papel activo del Estado, que evite la acumulación de diferencias derivadas de estas dinámicas.

La cuarta cuestión irrenunciable es la revalorización plena de la escuela pública. Esto supone necesariamente una revisión cuidadosa de las formas en que las políticas públicas de las últimas décadas no hicieron más que generar las condiciones para la consolidación de sistemas educativos fuertemente segmentados a partir de la emergencia y la expansión de un sector privado que, abundantemente financiado por el Estado, gozó de condiciones legales y normativas preferenciales para el desarrollo de sus actividades. Los Estados de la región de esa manera combinaron un discurso de defensa de la educación pública con políticas diferenciadas que en la práctica, una y otra vez, favorecieron el desarrollo del sector privado.

En este punto, una de las cuestiones que requiere ser cuidadosamente revisada es la existencia de universos normativos diferenciados –y, en ocasiones, incluso cuerpos de supervisión e inspección que se autoreclutan al interior de cada sector– operando la configuración de un sistema de ventajas comparativas para las instituciones escolares del sector privado, a todas luces injustas en lo referente a sus consecuencias sociales.

El desafío para los países de la región es incrementar de manera sustantiva sus presupuestos educativos –algo que en los últimos tiempos viene sucediendo de la mano de la expansión económica de estos primeros años del siglo XXI y en el marco de los compromisos internacionales de los que los países son signatarios– privilegiando claramente en su distribución a las escuelas públicas (estatales). Resulta necesario, además, construir en el diálogo con los actores escolares nuevos sistemas de reglas y apoyos que brinden certeza para el desarrollo de las actividades docentes y contribuyan a configurar en las escuelas

públicas condiciones apropiadas para el fortalecimiento de las actividades de enseñanza y de aprendizaje.

Reflexiones finales

Para el desarrollo de este trabajo se optó por plantear los problemas relacionados con el gobierno de los sistemas educativos y la formulación de políticas de equidad para la igualdad educativa a partir del señalamiento de las tensiones que atraviesan el debate. Sólo una mirada excesivamente simplista puede obviar la inexistencia de soluciones óptimas para cualquiera de los problemas señalados. La revisión –inevitablemente selectiva– de la opinión de los expertos consultados no pretende hacer de esos comentarios una fuente de autoridad sino una instancia de confrontación de supuestos, de percepción de los matices locales y de reflexión sistemática. El carácter diverso de las estructuras de gobierno –en especial, del sistema educativo–, de las tradiciones administrativas y de las matrices culturales de cada uno de los países que forman parte de este estudio, limita seguramente el alcance de algunas afirmaciones.

En los países de la región se está produciendo una revisión de la forma en que se gobiernan los sistemas educativos, se definen y organizan las políticas públicas, y se llevan a cabo estrategias de inclusión social. Lo importante de esa revisión es que, en la mayor parte de los casos, muestra una emergente voluntad de aprender de la experiencia. De esta manera, comienza vislumbrarse que no todo lo existente antes de las reformas neoliberales era tan malo, pero mucho requería con urgencia cambios; que las reformas neoliberales produjeron consecuencias negativas en muchos aspectos en los sistemas educativos de la región –y no sólo en los sistemas educativos–, pero dejaron instalados conceptos, instituciones y modalidades organizativas que, aun para sus críticos, pueden y deben ser revisadas y actualizadas para contribuir al mejoramiento de los sistemas educativos latinoamericanos.

Los nuevos escenarios, claro, no se configurarán a través de una simple revisión selectiva de las políticas pasadas. Hay que reestablecer equilibrios perdidos entre los Estados nacionales y las regiones, y entre las autoridades educativas y las escuelas en materia de atribuciones y responsabilidades; incrementar el esfuerzo presupuestario y hacer más transparente su distribución y uso; mejorar la integración de las políticas sociales desde el diseño hasta su materialización en cada barrio y cada comunidad; fortalecer y dinamizar las administraciones estatales tanto en el ámbito nacional como en las regiones, las provincias y los municipios; y ampliar los espacios de participación de la

sociedad civil en la definición y la implementación de las iniciativas. No se trata, como la urgencia de los problemas lo sugeriría, de hacerlo "para mañana", se trata de incluir estos temas en un lugar central de las agendas políticas y sociales, ya que por las propias características del objeto se requieren políticas de mediano y largo plazo que exceden la duración de cualquier gobierno.

En el primer apartado de este trabajo, se hizo visible la idea de que la educación es un tema importante en la agenda social y política en la Argentina, Chile, Colombia y Perú. Sin embargo, esa importancia se ve matizada de diversas maneras: no suele ser el primer tema en la agenda política y, menos aún, en la agenda social; la importancia asignada a la cuestión no necesariamente se ve acompañada por los esfuerzos presupuestarios necesarios por parte del Estado; el compromiso de la dirigencia social y empresaria se expresa más como reclamo al Estado que como contribución efectiva y concertada.

La tradición legislativa en muchos países de América Latina reduce la definición de los derechos a expresiones generales en grandes "leyes-marco". Sin embargo, no resulta frecuente encontrar que esos derechos se materialicen en regulaciones que definan compromisos estrictos para el Estado y la sociedad, y aseguren los recursos necesarios para su concreción. El caso de la educación es un claro ejemplo: por un lado, las leyes que regulan los sistemas educativos latinoamericanos reconocen siempre el derecho a la educación y establecen de manera conceptual –y diversa– la obligación del Estado para garantizarlo; por el otro, es frecuente el incumplimiento de esas leyes y la ausencia de consecuencias jurídicas y políticas derivadas de ese incumplimiento. La ausencia de un desarrollo minucioso que defina los alcances del derecho a la educación y los compromisos que éste implica, incide en la forma en que se interpreta su cumplimiento. Sin embargo, parece evidente el avance efectivo en los últimos años en relación con muchos de los aspectos que forman parte del derecho a la educación. Entre otras cuestiones y más allá de la ampliación de la cobertura, los Estados de la región avanzaron de manera significativa en la definición y la implementación de políticas que enfrentan aquellos problemas derivados de las múltiples formas de discriminación enraizadas en sus culturas, y en la identificación y la promoción de aquellas modalidades de acción cuyas características procuran ajustarse a las necesidades de diversos sectores de la sociedad.

A las dificultades inherentes al carácter excesivamente general de la articulación y el desarrollo de los derechos en la legislación y las políticas en la región, resulta necesario agregar aquellas derivadas de los límites que encuentran las comunidades interesadas para demandar su cumplimiento. La

historia política y social de la región –que va mucho más allá de estos últimos 30 años– obstaculiza la conformación de *etho*s más activos en la construcción de identidades personales demandantes y comprometidas en la configuración de su propio futuro. Esto supone una relación con el Estado en la cual su accionar –cuando se hace presente– se percibe como un “beneficio”; más que como el resultado de una obligación impuesta por la sociedad que está orientada al bienestar colectivo o la satisfacción de un derecho inalienable. Las asignaturas pendientes en materia de construcción de la ciudadanía forman parte ineludible de cualquier agenda educativa que procure abordar los problemas relacionados con la equidad y la educación. Como sostiene Cunill Grau (1999), “la actualización de la ciudadanía supone la actualización de derechos, obviamente de los civiles y de los propiamente políticos, pero también de los derechos sociales: en la práctica no hay posibilidades reales de ejercitar siquiera la libertad e igualdad políticas, si no hay mínimas condiciones de igualdad social, en términos de educación, salud, seguridad material y, en general, si no existe participación en las principales oportunidades que ofrece una sociedad.

El pleno compromiso con el derecho a la educación es condición indispensable para que estos temas estén presentes en la agenda pública y sean parte de una hoja de ruta consensuada, porque suponen transformaciones posibles sólo en el mediano plazo, aunque los problemas de la desigualdad social y la ausencia de condiciones adecuadas para la enseñanza y el aprendizaje para muchos niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la región están presentes hoy. Y el futuro no espera.

Referencias bibliográficas

Anderson, G. (2002). “Hacia una participación auténtica: reconstrucción de los discursos de las reformas participativas en educación”, en M. Narodowski, M. Nores y M. Andrada (comps.) (2002), *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*, Buenos Aires, Granica.

Bellei, C. (2007). “Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia”, en *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 40, Nº 1.

Bello, M. y V. Villarán (2004). *Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y el Cono Sur: dos escenarios en el Perú*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Bobbio, N. (1993). *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós.

Bresser Pereyra, L. (2004). "La restricción económica y la democrática", en AAVV (2004), *"Política y gestión pública"*, México, CLAD, Fondo de Cultura Económica.

Caijao, F. (2004). "La concertación de la educación en Colombia", en *Revista Iberoamericana de Educación* Nº 34.

Castañeda Bernal, E.; A. Convers y M. Galeano Paz (2004). *Equidad, desplazamiento y educabilidad,* Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Cunill Grau, N. (1999). "La reinvención de los servicios sociales en América Latina", en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Nº 13.

David, J. (1996). "La reestructuración en marcha: lecciones de los distritos pioneros", en R. Elmore y colabs. (1996), *La reestructuración de las escuelas. La siguiente generación de la reforma educativa*, México, Fondo de Cultura Económica.

De Souza Santos, B. (2005). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, Buenos Aires, CLACSO.

Di Gropello, E. (1999). "Los modelos de descentralización educativa en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, Nº 68.

DINIECE (2007). *Anuario Estadístico Educativo 2006*, Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Buenos Aires.

Elmore, R. (1996). "Introducción: el cambio de la estructura de las escuelas públicas" en R. Elmore y colabs. (1996), *La reestructuración de las escuelas. La siguiente generación de la reforma educativa*, México, Fondo de Cultura Económica.

Evans, P. (1996). "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, Nº 140.

Feijoo, M. y S. Corbetta (2004). *Escuela y pobreza. Desafíos educativos en dos escenarios del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Ferrer, G. (2004). *Las reformas curriculares en Perú, Colombia, Chile y Argentina. ¿Quién responde por los resultados?* Documento de trabajo Nº 45, GRADE, Lima.

Garretón, M. (2001). *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América latina,* Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales Nº 56.

Garretón, M. (2002). *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo,* Rosario, Homo Sapiens.

González, P. (2002). "Elementos de la regulación de la actividad privada en educación", en L. Wolf, P. González y J. C. Navarro (eds.) (2002), *Educación privada y política pública en América Latina,* Santiago de Chile, PREAL/BID.

Lascoumes, P. y P. Le Gales (2007). "Introduction: Understanding public policy trough its instruments – From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation", en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, Nº 1.

López, N. (2005). *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano,* Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

McEwan, P. (2004). "Educación pública y privada en el Cono Sur: Un análisis comparativo entre Argentina y Chile", en AAVV (2004), *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay.* Proyecto: Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay (ATN/SF-6250-RG) BID, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, y Grupo Asesor de la Universidad de Stanford. Buenos Aires.

Miñana, C. y colectivo de docentes (1999). *En un vaivén sin hamaca. La cotidianidad del directivo docente.* Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Científica en la Educación Básica y Media, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Navarro Navarro, L. (2004). *La escuela y las condiciones sociales para enseñar y aprender. Equidad social y educación en sectores de pobreza urbana*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Neirotti, N. y M. Poggi (2004) *Alianzas e innovaciones en proyectos de desarrollo educativo local.* Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

Repetto, F. (2001). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*, Buenos Aires, UdeSA-Prometeo Libros.

Rivas, A. (2004). *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Buenos Aires, Granica.

Robles, F. (1999). "Inclusión, exclusión y construcción de identidad. El caso de las jefas de hogar en Chile", en F. Robles (1999), *Los sujetos y la cotidianidad. Elementos para una microsociología de lo contemporáneo.* C.I.L., Ediciones Sociedad Hoy, Universidad de Concepción, Chile.

Serna, M. (2001). "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas", en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Nº 20.

Tenti Fanfani, E. (2003). "Notas sobre la escuela y los modos de producción de la hegemonía", en *Propuesta Educativa* Nº 26, Buenos Aires, FLACSO/Novedades Educativas.

Tenti Fanfani, E. (2007). *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación,* Buenos Aires, Siglo XXI.

Tiramonti, G. (2004). "La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación", en G. Tiramonti (comp.) (2004), *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*, Buenos Aires, Manantial.

Weiler, H. (1996). "Enfoques comparados en descentralización educativa", en M. Pereyra y otros (1996), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos,* Barcelona, Pomares-Corredor.

Winkler, D. y A. Gerschberg (2000). *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina*. Documentos del PREAL, Nº 17, Chile.

Territorio y educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas[141]

Silvina Corbetta[142]

A sabiendas que en lo macro el logro de una educación de calidad no es nunca resultado exclusivo de la política educativa de un país, ni que en lo micro la relación docente-alumno sólo se dirime en la escuela de un territorio, sostenemos que el bienestar de la relación será el resultado virtuoso de un diálogo complementario entre las políticas públicas intersectoriales con foco en el desarrollo territorial, las metas educativas nacionales y los proyectos educativos locales**.** Lo macro y lo micro no pueden ser sino niveles concluyentes en pos de una meta: la mejora de la relación docente-alumno cualquiera sea el contexto sociocultural en cualquier espacio geográfico.

En múltiples ocasiones se hace mención en esta publicación a la necesidad de reconocer las particularidades locales para hacer efectivo el esfuerzo de mejorar las condiciones de vida de los sujetos individuales y colectivos, objetivo que se lleva a cabo desde distintas entradas temáticas: repensando las formas viables que permitan mejorar las condiciones sociales para el aprendizaje (Castañeda Bernal), indagando sobre cuáles serían las políticas de pedagogía y gestión escolar necesarias en cada caso (Navarro), replanteando la necesaria

[141] Las nociones claves del enfoque desarrollado en este capítulo han sido extraídas en su mayoría del artículo “Enfoque de territorio y relación territorio escuela. Aportes para la discusión”, de Silvina Corbetta (2008), IIPE-UNESCO (mimeo); y del pre-proyecto de tesis presentado para el Doctorado de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Silvina Corbetta (2008), “La relación territorio-escuela como concepto y sujeto de las políticas. Hacia una praxis que permita interpretar la complejidad”.

[142] La autora agradece los comentarios comprometidos de Jorge Karol y Rodolfo Domnanovich que la llevaron a revisar críticamente el capítulo. También, su reconocimiento a Pablo López por su lectura y propuesta de discusión ampliada con el equipo técnico de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Asimismo, su agradecimiento a Lovisa Ericsson, por su atenta lectura de la versión inicial; y a María Bercetche, por su aporte en la corrección de las versiones.

relación entre familias y escuelas para atender al reto de la equidad (Bello y Villarán) o, finalmente, reflexionando acerca del gobierno de los sistemas escolares y las políticas de equidad para la igualdad (Galarza). Cada uno de los capítulos formula una batería de condiciones indispensables o "irrenunciables" necesarias para el logro de calidad y equidad en la educación de la región. Asumido esto, la intención del presente capítulo es retomar algunas de esas condiciones indispensables planteadas pero releídas desde un enfoque de territorio en políticas públicas.

En este sentido, se postula el enfoque de territorio como una posibilidad concreta para repensar la política pública en general, y a la escuela en particular, tomando cierta distancia de fórmulas exclusivamente sectorializadas y muchas veces ajenas al suelo y a la cultura sobre las que intervienen. Los factores *proximidad* y *comunidad* a los que refiere Subirats (2002) adquieren en este modelo una relevancia fundamental. Lo mismo que la cualidad de *escala humana*[143] esgrimida por Max-Neef, Elizalde y Hoppenhayn (2001). La *escala humana* de una política aproxima, acerca, las políticas a las personas. Estas posturas imbricadas (proximidad - comunidad - escala humana) traccionan hacia la pertinencia, la participación y la apropiación de quienes se hallan implicados como sujetos destinatarios e inspiran nuevos puntos de partidas a la hora de rediseñar las políticas necesarias para el logro de una educación de calidad. Sin embargo, nada de ello parece posible si no se cuestiona la propia unidad de intervención de las actuales políticas públicas, el modelo de desarrollo que suponen, así como algunas concepciones, formas y mecanismos que de ellas devienen.

Tanto como objeto de estudio o como objeto de política pública, existe la fuerte tendencia a interpretar la escuela en forma *desterritorializada*. Es decir, muchas de las investigaciones educativas y las propias políticas sectoriales colocan a menudo a la escuela "ficticiamente" por fuera del sistema de relaciones territoriales al cual pertenece, para abordarla de forma homogénea y sin un *domicilio particular*. La desterritorialización de la escuela ha sido y es consecuencia de entenderla como el último eslabón integrante de un sistema sectorial, jerárquico y autoreferencial, pero ante todo exento de un "suelo"

[143] La noción "escala humana" fue utilizada originalmente por M. Max-Neef, A. Elizalde y M. Hoppenhayn (2001) para definir un tipo de desarrollo que se refiere, según los autores, a las personas y no a los objetos. Para lo cual, postulan un indicador de crecimiento cualitativo de las personas en contraposición al PBI que, según sostienen, es un indicador del crecimiento cuantitativo de los objetos producidos en ese país o región.

particular. Si entendemos, parafraseando a Kusch (2000), que la cultura es un domicilio en el mundo, la escuela no puede enseñar en el respeto a la diversidad sin arraigarse al espacio físico local, sin relacionarse con un entorno geográfico y sociocultural más amplio. Sin embargo, en muchos casos la escuela educa y se visibiliza a sí misma como algo externo al lugar donde se encuentra implantada. El mismo Kusch sostiene que toda cultura supone un suelo o hábitat en el que obligadamente se habita y "habitar un lugar significa que no se puede ser indiferente a lo que allí ocurre". La incorporación de la visión geocultural[144] puede, en este sentido, aportar un salto cualitativo y cuantitativo en el campo de las políticas públicas, especialmente en el reconocimiento de las heterogeneidades que de a poco comienzan a hacerse visibles en discursos y en prácticas públicas, especialmente en el ámbito de las políticas con énfasis en lo local y regional.

Entonces, ¿cómo aportar algunas claves en la comprensión de las realidades territoriales y el cumplimiento del logro de calidad y equidad en cualquier contexto donde se eduque? El presente capítulo parte de la idea de que sólo el *reconocimiento* de las especificidades socioculturales y de su expresión en un espacio geográfico determinado[145] aportará los elementos claves para garantizar tanto la atención de la "diversidad" en el contexto de lo educativo global[146] como la atención de las "particularidades" en lo educativo local.[147]

Diversidad y particularidad territorial son dos elementos complementarios según la distancia-proximidad desde donde se lo mire. Si se aleja el *zoom*

[144] La geografía cultural insiste sobre la relevancia de la territorialidad en el campo de las ciencias sociales y propone sumar al estudio de las relaciones sociales los nuevos análisis de la relación entre grupo y medioambiente como medio de identificar la especificidad que adquieren las relaciones sociales y un espacio geográfico particular. Es decir, se trata de dar cuenta de la forma en que un espacio geográfico es socializado y humanizado (Claval, 1999). El espacio geográfico habitado, objeto de cualquier política pública, puede abarcar una localidad, un barrio, una región o parte de ella, un espacio nacional o incluso supranacional (Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente de Chile, 2004).

[145] Refiere a cualquier espacio habitado, rural o urbano. Giménez (1996) sostiene que *territorio* remite a cualquier extensión de la superficie terrestre habitada por grupos humanos y delimitada o delimitable en escalas diferentes (local, municipal, regional, nacional o supranacional).

[146] La expresión remite a la totalidad de escenarios diversos existente dentro de un país, región o provincia.

[147] Refiere a la especificidad territorial donde la política intervendrá. Cada territorio local tiene sus particularidades, que en conjunto hacen a la diversidad de escenarios existentes.

y lo que se quiere ver son las diversidades de contextos de un mismo país, podremos hablar de la diversidad territorial, asimetrías regionales, etc.; si, en cambio, el *zoom* se acerca y lo que se quiere hacer es identificar las especificidades territoriales, podremos hablar de las particularidades o singularidades de cada territorio. Una buena política pública con enfoque de territorio será aquella que logre la mayor cercanía hacia los sujetos para satisfacer a *escala* las necesidades locales, sin perder la visión del contexto nacional.

Desde esta óptica, la identificación y la comprensión de las especificidades territoriales en cada caso concreto se convierten en objetivo inmediato de las políticas públicas, de manera de hacer realidad la atención de la heterogeneidad y propender a la equidad. Se entiende la equidad como la búsqueda de la justicia y la igualdad para todas y todos desde el reconocimiento de las diferencias y las particularidades territoriales. Por lo cual, la consideración del territorio se convierte en un insumo básico a la hora de diseñar políticas públicas con criterio de equidad.

Este capítulo se escribe bajo el absoluto convencimiento de que un enfoque de territorio en políticas públicas, y en especial de las políticas educativas, introduce al concepto de equidad una aplicabilidad concreta en la atención de las diversidades socioculturales y espaciales.

El sustento empírico en el estudio de la relación territorio y escuela

Uno de los antecedentes empíricos que sustentan el interés en torno a la relación entre el territorio y la escuela se remonta a los seis escenarios en los que se lleva adelante la segunda etapa (2003-2005) del Proyecto Ford. Cuando por iniciativa del Proyecto se exploran las heterogeneidades internas de nuestras sociedades, se lo hace con la mirada puesta en los contextos específicos; y cuando se señala la necesidad de incorporar desde las políticas públicas "esa heterogeneidad", también se está enfatizando el sabor diferenciado que cada local tiene en la relación con la escuela. Finalmente, lo que se está buscando argumentar es la necesidad de políticas que generen satisfactores específicos a las particularidades de cada caso.

En este sentido, López (2005) enfatiza sobre el carácter situacional de los procesos educativos que debe llevar indefectiblemente a la preocupación por las particularidades sociales y escolares de cada escenario. El problema de la equidad en el acceso al conocimiento necesita entonces, según el mismo autor, de una articulación de políticas educativas con políticas sociales, de empleo,

culturales, deportivas, o de producción (entre otras). Bajo esta idea, el eje "nivel local" que incluye el estudio, nos inserta en la exploración de condiciones de posibilidad o existencia a nivel local de políticas de articulación intersectorial en torno a la educación. El interés en el "nivel local" descansa en la noción teórica del espacio local como ámbito posible para instrumentar políticas acordes con el perfil de la comunidad, frente a políticas homogéneas definidas por el Estado nacional que muchas veces terminan profundizando las desigualdades (Feijoo, Corbetta, 2004). Es decir, si equidad es la búsqueda de la igualdad a partir del reconocimiento de la diversidad, entonces lo local adquiere especial centralidad frente al desafío de la equidad (López, 2005). En este sentido, se sostiene como conjetura que el deterioro de las condiciones sociales para enseñar y aprender demanda el desarrollo de políticas intersectoriales a nivel local con sensibilidad al contexto específico donde se interviene o se va a intervenir.

En simultaneidad a la segunda etapa de este estudio, se lleva a cabo también desde el IIPE una experiencia de asistencia técnica para la iniciativa denominada *Educación Básica "Comunidad de Aprendizaje"* impulsada por la Fundación Kellogg sobre la base de 14 proyectos de desarrollo educativo local. La diferencia explícita (con respecto al Proyecto Ford) es que esta iniciativa tiene como móvil expreso la implementación de proyectos de desarrollo educativo local. ¿Qué es lo *local* para este estudio? Lo local es lugar de las relaciones comunitarias en torno a un espacio físico común: el lugar donde se vive, cercano a la escuela, el centro de salud, la parroquia, el club donde se llevan a cabo las actividades deportivas, culturales y de esparcimiento, pero también es el ámbito donde se construye y preserva el hábitat; en fin, donde se desarrollan muchas de las actividades cotidianas. La hipótesis en este caso descansa en la educación como variable clave de los procesos de desarrollo y en la idea de que, para enfrentar los desafíos de una educación de calidad en medio de contextos de pobreza, es indispensable construir alianzas entre los diferentes actores sociales que actúan en esos entornos (Neirotti y Poggi, 2004). Con distinto nivel de éxito, cada una de las experiencias involucradas articula y moviliza tres elementos: el desarrollo local, la instalación de redes y alianzas, y las innovaciones educativas que se ponen a rodar bajo el paraguas del proyecto. En Coll (2003) y Neirotti y Poggi (2004), las Comunidades de Aprendizaje que se organizan en torno a un territorio (pueblo, ciudad, región, etc.) reformulan el espacio educativo dado que el foco *deja de ser* la institución escolar en sí y pasa a ser la comunidad que educa y aprende. Lo característico de este tipo de comunidades se distingue en el reconocimiento de los recursos variados (públicos y privados; sociales, educativos y económicos; cívicos) que

se pueden poner al servicio del aprendizaje; la importancia de la participación como parte constitutiva de la comunidad; la importancia de acordar que los aprendizajes tienen lugar en diferentes espacios; o por la adopción del aprendizaje a lo largo de la vida, como principio y objetivo comunitario. Lo distintivo de estas Comunidades de Aprendizaje con respecto a otras iniciativas de desarrollo local, según Coll (2003), es precisamente la elección del aprendizaje como instrumento y estrategia para alcanzar esos objetivos.

Entre ambos estudios (Ford-Kellogg) se plantean sinergias. Aunque con diferentes objetivos comparten el interés por la existencia de políticas locales en torno a la educación y de políticas integradas en el espacio local, y a su vez asumen la imposibilidad de marcar un límite concreto entre las políticas educativas necesarias y el resto de las políticas sociales.[148] Se plantea la necesidad de saltar el umbral que separa y disgrega las políticas sociales para constituir una visión y una práctica de integralidad y transversalidad de las políticas de desarrollo. En el caso específico de la segunda etapa del Proyecto Ford, se aportan algunos datos sobre lo acontecido en los escenarios locales en torno a la educación y la posibilidad (o no) de integración de las políticas en el espacio local.[149] ¿Qué rol ocupa la escuela frente a otros actores sociales e institucionales en estos escenarios? ¿Cómo se relaciona con otros actores del espacio local? ¿Qué políticas confluyen en el ámbito escolar? Finalmente, ¿qué condiciones de posibilidad existen a nivel local para políticas de articulación intersectorial en torno a la educación? Sin embargo, comparativamente con el proyecto sobre Comunidades de Aprendizaje, los hallazgos del Proyecto Ford en general constatan la escasez de antecedentes en torno a los tres pilares sobre los que descansan las experiencias de desarrollo educativo local (desarrollo local, instalación de redes y alianzas e innovaciones educativas) y la desarticulación entre los sectores de políticas públicas que comparten el mismo espacio de acción. En el común de los escenarios estudiados, la promoción de políticas integradas no es una expectativa de los sujetos y actores locales entrevistados,

[148] En este sentido, López y Tedesco (2002) plantean que “frente a un horizonte de búsqueda de mayor equidad y cohesión social, se instala la necesidad de promover una articulación compleja de las políticas educativas con políticas económicas de promoción social, de salud, de familia, de fortalecimiento comunitario, etc. Esto lleva a la necesidad de profundizar en los esfuerzos por pasar de prácticas políticas sectoriales hacia una visión integrada y transversal de las políticas de desarrollo, entre las cuales las educativas ocupan un lugar de privilegio”.

[149] Todo en un contexto donde, como ya fuera señalado, las estadísticas y la información cualitativa de campo marcaban un alto porcentaje de jóvenes en situación de pobreza y la enorme dificultad económica de garantizar el mínimo de bienestar para poder educar.

el caso disonante en este sentido lo interpreta una comunidad rural indígena de Perú (Bello y Villarán, 2004), donde los proyectos de desarrollo local se gestan en el marco de un Estado ausente y de actores sociales ejercitados en la búsqueda de recursos para generar su propio *estado de bienestar*, y luego en el extremo de éste, el caso donde la debilidad institucional a nivel local descansa en actores que tienen como proyecto de futuro “irse del lugar”.

Por otra parte, el interés en torno a la relación escuela y contexto local se persigue en otro estudio del IIPE-UNESCO, realizado esta vez para el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) de México (2006). Se analiza en este caso cómo opera la relación contexto escuela sobre la base de un enfoque sistémico que permite identificar una multiplicidad de factores[150] y relaciones que hacen y definen a cada uno de los entornos en los que la escuela educa. Conceptualmente se asume que ese “contexto” o ambiente situado espacial y temporalmente configura “un entramado complejo de relaciones que interactúan dando como resultado en la práctica un territorio más o menos propicio para construir un proyecto de vida o un futuro común, donde lo educativo es sólo una de las dimensiones intervinientes” (López, Corbetta, Steinberg, 2006). La idea de la escuela vista en relación con otros factores ubicados espacial y temporalmente, con características culturales y geográficas específicas e interaccionando de forma particular en un proyecto de vida, lleva a elegir y definir la noción de “territorio” para dar cuenta de los casos concretos.

El propósito de abordar en este estudio la relación escuela - contexto se alcanza identificando aquellos factores que están dificultando o facilitando las condiciones para enseñar y aprender con la intención de analizar las principales diferencias y semejanzas. Primero, entre las distintas tipologías de escenarios, y luego, entre los territorios que los ilustraban. Esto bajo el argumento de que cada caso en su tipología tiene configuraciones territoriales específicas, otorgada por las relaciones de factores diversos que le dan identidad propia, tal las condiciones culturales-étnicas, educativas, socioeconómicas, sanitarias

[150] El concepto de *factores* será usado indistintamente como sinónimo de aspectos, subsistemas o dimensiones. En todos los casos, se hará referencia a componentes situados espacialmente y a las relaciones que entre éstos pudiera haber, lo cual de forma introductoria comprende a modo de ejemplo: sectores de políticas públicas de diferente nivel jurisdiccional que tienen presencia en el territorio (instituciones públicas en general), actores sociales locales o no, pero que de alguna manera están vinculados al territorio, identidades individuales y colectivas, condiciones del medio biofísico, infraestructura, accesibilidad y conexión a servicios, etc., así como relaciones existentes entre todos esos factores. Más adelante se profundizará en la conceptualización.

de su población, o biofísicas (clima, situación geográfica, recursos naturales, etc.), así como la infraestructura, el grado de conectividad y el equipamiento social, etc., que cada territorio presenta. La hipótesis que sostiene esta definición es que la particularidad de cada caso, de cada territorio, se conforma según la relación establecida entre distintos tipos de factores que hacen a la trama territorial. De la interrelación de factores que obstaculizan y de los factores que facilitan, resulta el grado de dificultad o de posibilidad para construir proyectos de vida en un lugar determinado en un determinado momento; la escuela es uno de los elementos que interacciona y se relaciona con otros, haciendo del territorio una forma particular.

El estudio observa que territorios que pueden estar agrupados en una misma tipología porque resultan muy similares entre sí (en su ruralidad o urbanidad, en cuanto a sus características productivas, sociales, culturales, étnicas, geográficas, entre otras) presentan en la dinámica diaria posibilidades de vida muy diferentes, efecto esto no de un factor causal, o de factores existentes, sino por la forma en la que éstos interaccionaban o se relacionan entre sí. Es decir, la particularidad no se debe a la mera existencia de los factores sino a la trama de relaciones que entre ellos generan. La participación de varios factores y la forma en la que tejen la trama hacen al territorio de manera determinada. Configuran una entidad singular y específica que, pese a compartir componentes similares con otros territorios, no se asemejan en la configuración territorial que logran, lo cual hace que unos sean más favorables que otros para realizar un proyecto de vida individual y colectivo. En síntesis ¿qué hace a los territorios tan diferentes entre sí cuando son tan parecidos en la relación con la escuela? La forma en que se teje la red de conversaciones entre el territorio y escuela. ¿Qué hace a la diferencia en la relación escuela y territorio? La forma en que la escuela entra en la red de conversaciones que se tejen en el espacio cotidiano habitado.

Desde este abordaje el estudio llama la atención sobre la alta criticidad de aplicar políticas homogéneas a contextos tan singulares en sí mismos y tan heterogéneos entre sí. Lo cual concluye en que una buena política pública debe dejar de ver a la escuela como sistema cerrado y debe explorar previamente la singularidad de la relación entre la escuela y su contexto, en cada espacio físico y temporal determinado.

El territorio: concepto y sujeto de las políticas públicas

¿Qué es el territorio? El territorio no es *sólo* un espacio geográfico ni la jurisdicción correspondiente a un nivel de gobierno sino que es la forma en que el

espacio geográfico es habitado, socializado y humanizado (Claval, 1999). El territorio es el resultado de una red de relaciones entre los sujetos individuales y colectivos entre sí, y entre éstos y el ambiente o espacio biofísico en el que se localizan temporal y geográficamente; una configuración compleja que surge de múltiples interacciones e interferencias de factores también resultado de esas relaciones. Sin embargo, a la vez que resultado, el territorio es soporte material[151] y simbólico de la vida humana.[152]. En el contexto de estas relaciones entre sujetos y medio biofísico, el territorio es el resultado de una singular forma de apropiación, transformación y valoración material y simbólica de ese hábitat o espacio geográfico determinado (García, 1976, en García, 2006).

A los fines de continuar en la operacionalización del concepto, se conservará la noción de "factores" para referir: a las condiciones materiales y simbólicas construidas por los sujetos, y a las condiciones naturales que brinda el medio. Estas condiciones constituyen un universo de interacciones o red de factores con autonomía pero también en interdependencia haciendo del territorio un todo complejo. Factores que se corresponden –como antes mencionamos– con las formas que adquieren las dimensiones culturales-étnicas, educativas, históricas, sociales, políticas, jurisdiccionales-administrativas, aptitud, uso y propiedad del suelo para actividades u urbanización, el perfil económico (productivas-empleo), sanitario, las identidades múltiples de los sujetos, la infraestructura y el equipamiento, las redes de servicios, el grado de conectividad, las distancias –proximidad en el propio territorio y con respecto a otros territorios–, etc., y por último, las condiciones naturales del medio, clima, otros recursos naturales y su uso; todas ellas situadas en un espacio delimitado o delimitable geográficamente. El territorio, así definido, asume la imagen moriniana del *complexus* o de lo que está tejido en su conjunto. En este sentido, el territorio se presenta efectivamente como ese tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, incertidumbres, azares y determinaciones (Morin, 1997) que lo constituyen como un universo particular, pese a resultar similar a otros territorios en algunas características.

Sociedad, espacio biofísico y tiempo son tres componentes que interrela-

[151] Supone tanto la dimensión natural del territorio (la geografía y el espacio biofísico) como lo antropizado o construido (infraestructuras) por las sociedades que lo habitan.

[152] La noción de territorio como soporte material y simbólico de la vida humana se explora en el proyecto UBACyT S304 (2008- 2010). "La simbolización del otro en la construcción de la identidad nacional: Argentina, mediados del siglo XIX y principios del siglo XX", proyecto del cual la autora forma parte, con sede en la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.

cionados *hacen* al territorio. Así, el territorio puede definirse como el lugar o hábitat donde se concretizan y se historizan las acciones de hombres y mujeres que lo habitan de forma singular (Trinca Fighera, 2002); el *ethos* o forma de habitar configura una forma de ser y estar en el mundo.[153]

Como resultado de relaciones, el territorio puede ser analizado desde una doble dimensión: una de carácter móvil,[154] que oscila entre lo que se conserva, lo que se transforma o lo que desaparece (Traki Zannad, 2004) (Giménez, 1996), y otra de carácter fijo, que hace a la ubicación geográfica del lugar de referencia. Lo móvil y lo fijo del territorio conviven como componentes complementarios y constitutivos del mismo.

La forma que adquiere la trama territorial resulta de experiencias, prácticas materiales y simbólicas de apropiación del espacio y de la "realidad social" proyectada en el sentido lefebvriano del término, donde proyectos, símbolos y utopías son parte del fenómeno espacial (Lefebvre, 1974, en Claval, 2003). El espacio social en el sentido en que lo denomina Lefebvre está atravesado por tres "realidades" que hacen a su naturaleza: por la traducción de los sueños y aspiraciones de quienes lo viven (realidades sociales), por las dificultades que crea el medio (realidades materiales) como por las abstracciones formales relativas al espacio (realidades mentales) (Lefebvre, 1974).

¿Cuándo se entra en el plano del territorio como sujeto de políticas? Cuando se incorpora a la noción de espacio de vida la de los proyectos, previsiones, preferencias (sociales, culturales económicas, etc.) de los sujetos, actores sociales y, obviamente, de los poderes públicos que operan territorialmente. En ese momento se entra en el plano de lo que Perroux denomina *región-plan* o *espacio plan*; el espacio territorial ya no es sólo un dato geográfico, o un espacio económico de circulación de flujos de bienes, personas e información, sino una realidad ideal (Perroux, 1950, en Claval, 2003) o realidad imaginada. Sobre ésta se construyen los modelos deseados de organización institucional, de medios de subsistencia, de fuentes de recursos, de riqueza paisajística, de desarrollo humano, de símbolo de identidad, pero también de jurisdicción político-administrativa, de espacio de gestión, de propiedad, de poder y de intereses sociales, etcétera.

[153] La forma de *ser* y estar en el territorio remite tanto a las relaciones sociales entre los sujetos individuales y colectivos como la relación entre éstos con el medio: desde el cómo se lo transforma a la forma en que el medio incide en las personas.

[154] En la idea de formas distintas que el territorio puede adquirir según el momento temporal; es el plano de lo dinámico y no fijo.

Si a la secuencia *espacio plan, modelo deseado,* se le suma la *intervención territorial del Estado*, se sitúa el territorio en el plano de la política pública. Una herramienta decisiva de conservación, cambio o disolución territorial, según el fin que intencionalmente se persiga: mantenerlo, mejorarlo, transformarlo o incluso llevarlo a su desaparición. Este último caso se da cuando se entra en algún proceso regresivo e irremediable por ausencia de una política pública de intervención territorial (Bozzano, 2008). Cuando la valorización del territorio por la política pública se constituye en meta, adquiere el sentido práctico de una intervención de planificación y gestión territorial (Giménez, 1994). "La construcción del territorio es un proceso continuo, en el cual las intervenciones procedentes de la esfera política aceleran, frenan o acompañan los acontecimientos generados por la acción de los agentes privados" (Formiga, 2004).

Finalmente se acuerda que, independientemente de la circunscripción político administrativa, la escala de un territorio siempre constituye una superficie limitada por el interés del investigador o del decisor. De ahí que un territorio puede referir a distintos tipos de escala: nacional, regional, local o incluso supranacional. No obstante, se considera que a mayor escala menor es la posibilidad de interpretar la diversidad de relaciones que pudieran darse entre los sujetos y el espacio geográfico.

El territorio, la escuela y la relación. Apuntes para interpretar el enfoque desde una visión sistémica

La escuela del barrio, de la ciudad pequeña, del pueblo rural o de zonas rurales dispersas, muy a menudo no forma parte de la red de "conversaciones" que se tejen en ese espacio local. Es decir, la escuela no dialoga con el territorio en el que está implantada. Pero ¿cómo se define la relación territorio escuela? Una hipótesis posible para interpretar la relación territorio escuela resulta de la construcción de respuestas a partir de marcos conceptuales que toman "la relación en sí" como una unidad de análisis en la investigación. Particularmente las perspectivas ecologistas fueron las que incorporaron esta concepción en el momento de hacer investigación. En este caso se toma la *ecología social*[155] como

[155] También denominada en algunos ámbitos como *sociología ambiental*. La *ecología social* es una especialización dentro de la disciplina general de la ecología. Según Toledo, Alarcón Chairés y Barón (2002), la ecología social pertenece al grupo de las llamadas *disciplinas híbridas*, que tienen como cualidad la integración de objetos de estudios tradicionalmente estudiados por separado, de acuerdo con la fragmentación general de las ciencias: ciencias humanas, por un lado; y ciencias de la naturaleza, por otro.

referente a fin de sostener la idea de territorio como sistema y a cada elemento o factor del mismo como subsistema, lo cual implica una estructura y una funcionalidad específica de uno y otro, donde ni uno (el territorio) tampoco los otros (escuela y demás factores) se pueden estudiar aisladamente, dado que ambos son componentes que mutuamente se determinan en aspectos de su organización y su funcionamiento.

De aceptarse la aplicabilidad de esta perspectiva sistémica, deberían repasarse los tres componentes por considerar históricamente: 1) el territorio como sistema mayor o universo (contenedor de factores y relaciones varias); 2) la escuela como subsistema y parte que lo compone y que interesa particularmente observar; y 3) la relación o interacción entre ambos. Para la visión propuesta, los tres componentes tienen la misma importancia. Es decir, tanto el territorio como universo, la escuela como parte de ese universo, y la relación en sí que los caracteriza, tienen una forma de funcionar, una historia individual y compartida, así como una historia en la forma de relacionarse. En efecto, hay una historia del territorio, hay una historia de la escuela (así como de cada uno del resto de los factores que configuran el territorio) y hay una historia de las interacciones o relaciones entre ellos. Esta historia ubicada en un espacio determinado es para la ecología social algo que no puede ser estudiado separadamente y constituye un proceso unitario (Gudynas y Evia, 1993).

El enfoque de territorio debe analizar no sólo el papel de la escuela y el resto de los factores que configuran lo territorial sino la forma temporal en que uno y otros se relacionan. La concepción que incluye la relación como factor tiene la cualidad de incluir lo que se ha dado en llamar "el tercero excluido"; es decir, incluir también "la relación" como unidad de estudio. Este "tercero excluido" de los análisis tradicionales es para este caso "la relación de la escuela con el territorio del que forma parte". Ahora bien, esta relación puede pujar como una interacción positiva o como una interferencia. Desde esta perspectiva, la escuela tiene una organización y una función específica que cumplir, pero no podría hacerla de forma sistémica si obvia el contexto territorial y las interacciones e interferencia con el resto de las partes.[156]

[156] La teoría sistémica plantea "el paradigma de la organización activa o la eco-auto-re-organización" (Gutiérrez, 2002). El mencionado paradigma expresa una conjunción conflictiva de tres acciones recursivas en todo sistema o subsistema: 1) el *relacionar y autorrelacionarse*, lo cual se denomina ECO-organización y expresa el funcionamiento de un sistema o subsistema en forma sincrónica con el ambiente o entorno; 2) el *producir y autoproducirse,* que se denomina AUTO-organización, que expresa la autonomía recursiva con el medio; 3) el *mantener y automantenerse,* que se denomina RE-organización y expresa la transformación

Finalmente, siguiendo con la aplicación de este marco teórico, la delimitación y el reconocimiento de los sistemas y subsistemas implicados se interpretan y se construyen desde un sujeto individual o de un grupo de personas, lo cual adjudicaría significados plurales a la relación que es de interés en este capítulo: la escuela, el territorio y la relación entre ambos. El axioma que sostiene tal afirmación proviene de la idea de que, según quien lo interprete, los contenidos varían indefectiblemente. Aquí aparece entonces un punto nodal para el enfoque. ¿Por qué? Porque el rol del decisor político adquiere un papel de alta responsabilidad ética en el respeto de la diversidad territorial. El enfoque de territorio exige irrenunciablemente agentes en políticas públicas con sensibilidad de contexto para identificar las relaciones territoriales y comprender las particularidades. En consecuencia, el axioma ético (Gudynas y Evia, 1993) suma complejidad a la definición de políticas públicas porque incorpora el requisito de la perspectiva de quien interpreta y analiza la relación.

La relación territorio-escuela y las condiciones indispensables para el logro de la calidad y la equidad educativa en la región

¿Cuáles son las características de un enfoque de territorio en políticas públicas? ¿Cuál es el lugar de la escuela vista desde ese enfoque de territorio? La realidad de las políticas educativas puestas en terreno local muchas veces nos llevan a observar impávidos la distancia entre quienes diseñan y quienes son pensados o construidos como destinatarios. A menudo son esas distancias las que nos sorprenden intentando explicar por qué los libros de texto remiten exclusivamente a realidades tan ajenas a los niños y niñas, o los recursos que llegan son a los que nunca se podrá dar uso porque faltan los medios

---

teleológica diacrónica del sistema. Cada sistema, en este caso un territorio determinado y la escuela como el subsistema, así como los otros subsistemas relacionados (salud, producción, cultura, etc.), realizarían a su escala la auto-eco-re-organización, es decir, cumplirían (en teoría) y en diverso grado con su organización y función; lo cual expresaría el funcionamiento del sistema en forma sincrónica con el medio en que se halla inserto (eco-organización), también manifestaría la autonomía recursiva del sistema y subsistema que analizamos (auto-organización) y, finalmente, la transformación teleológica diacrónica del sistema (re-organización). Vale señalar, por otra parte, que lo diacrónico y lo sincrónico son cualidades siempre presentes en cualquier enfoque sistémico; la trama de relaciones simultáneas en la cual escuela y territorio juegan su rol, es tan importante detectarla en tiempo presente como verla sostenida en su historia a la hora de implementar políticas, de ahí la responsabilidad ética del decisor. Si esto no sucede, no se podrá comprender la relación en tanto *complexus* o tejido.

básicos para hacerlo, o aquellos que no interesan porque no son los que la escuela requiere con extrema urgencia, o hasta intentar explicar por qué en algunas escuelas bilingües hay docentes que manejan un dialecto que no es exactamente el que corresponde a la lengua madre de alumnos y familias. ¿Por qué? Porque a medida que las distancias se acrecientan, los detalles se pierden. Sistemas educativos que piensan las escuelas como "externas" al lugar donde están situadas, que ignoran la red de conversaciones en la que se hallan inmersas o, lo que es lo mismo, escuelas muy vinculadas a la lógica de los sistemas educativos pero desvinculadas de lo que acontece en el espacio cultural y geográfico local. Son escuelas que están pero que no habitan, o docentes que llegan y están de paso, porque "estar allí" les posibilita devenir en titulares y pedir el pase. Políticas educativas de autores centrales para públicos homogéneos y sin domicilio.

El umbral que separa la escuela del territorio es resultado, por un lado, de la distancia entre la localización geográfica y sociocultural del nivel central[157] del sistema educativo, y del desconocimiento de los sujetos culturales y espacialmente ubicados. Y, por otro, es resultado de la distancia entre la dimensión educativa y el resto de dimensiones que definen un territorio como espacio de vida (salud, producción, cultura, religión, geografía, etc.), lo cual lleva a suponer un sujeto unidimensional que sólo es parte del sistema escolar omitiendo las dimensiones múltiples a que ese sujeto responde en el espacio geográfico y cultural que habita cotidianamente. Una lógica muy habitual entre las políticas públicas sectoriales y los propios destinatarios a los que se dirigen.

Territorializar las políticas públicas en un sentido general, y otorgar anclaje territorial a la escuela en un sentido particular, son –ambos– en lo global retos que persiguen el logro de la calidad y la equidad educativa en la región. Una revisión crítica del itinerario de políticas públicas - espacio de vida cotidianos, con eje en la relación escuela-territorio llevan, en lo que sigue, a postular una batería de al menos cinco condiciones indispensables para los fines propuestos.

1) *La primera condición indispensable para el logro de una educación de calidad y equidad requiere tomar el territorio como unidad de análisis y de intervención de políticas públicas*, entendiendo que cada territorio es una configuración única y compleja que habrá que comprender para transformar. De ahí que una buena política pública de enfoque territorial necesite reparar en las particularidades que allí se expresan. Para que los niños aprendan y sus

[157] Se entiende por central el nivel nacional o provincial del cual depende la escuela.

docentes les enseñen, se requiere generar un contexto de bienestar integral específico para esa sociedad localizada geográfica y socioculturalmente, considerando las falencias y las potencialidades particulares del lugar.

¿Cuándo se puede considerar que una política toma el territorio como unidad de análisis e intervención? Cuando contempla todo el contexto de dimensiones que hacen a la particularidad de un territorio como espacio cotidiano de vida: vivienda, trabajo, salud, calidad de vida, infraestructura, conectividad, las condiciones ambientales y biofísicas, etc. Siempre poniendo los ojos en las especificidades del caso. La necesidad de analizar y comprender cuáles son los acontecimientos que en lo cotidiano hacen a la realidad educacional de cada contexto territorial, a la realidad de las familias que allí viven, al tipo de actores que están presenten en todas las áreas; es decir, cuando se invita a abordar la escuela en el acontecimiento de las relaciones de lo cotidiano local. Milton Santos (1996a) (1996b) (2000) ubica lo local como espacio banal, espacio de la existencia cotidiana donde se desarrollan acciones, cada una de ellas manteniendo su temporalidad. El espacio banal reúne a todos, cada cual con sus posibilidades, que también son posibilidades diferentes de uso del territorio por el lugar que se ocupa en ese espacio social, relacionadas a su vez con posibilidades diferentes de uso del tiempo (Santos, 1996a). De esta forma, es en lo espacial cotidiano local donde se deberán buscar las claves para saber qué hacer, o cómo intervenir con una política pública. En este sentido, una entrevistada chilena pone énfasis en el requerimiento fundamental de identificar qué puede ser necesario hacer en cada territorio; así en algún lugar se requerirá la prevención de drogas; en otro, la clave será fortalecer la intermediación laboral para que los padres busquen empleo con más éxito; en otro, habilitar espacios públicos y lugares de recreación. Desde aquí se fundamenta que la unidad ideal de intervención de una política pública integral será un territorio determinado, espacialmente y temporalmente ubicado, lo cual exige un Estado que se involucre en ese "local", en el sentido en que Guiddens (1995) lo denomina: "ese grupo más o menos localizado" que forma la unidad de base de la vida social y de la realidad cultural.

La necesidad de políticas públicas educativas que tomen en cuenta las particularidades de los territorios requiere de decisores políticos con un fuerte estado de apertura hacia la incorporación de la heterogeneidad, con ejemplos que pueden ir tanto desde los contenidos escolares hasta las condiciones de infraestructura sensibles al contexto. Cosmovisiones diferentes suelen ser atendidas con políticas homogéneas lo cual conjeturalmente daría cuenta de las distancias sociales,

culturales y geográficas entre quienes formulan políticas y sus supuestos beneficiados, Un entrevistado peruano ilustra de forma simple ese necesario estado de apertura para territorializar la trayectoria escolar y ponerla en sintonía con las particularidades.[158] Esta idea exige a quien diseña política la necesidad de ver, comprender e interpretar situaciones de vida disímiles, afectadas y definidas por características varias: urbano, rural, llanura, montaña o desierto, comunidades campesinas indígenas o no indígenas, todas ellas poseen y requieren condiciones materiales y simbólicas diferenciadas, y situadas física y temporalmente.

La postura del entrevistado anterior se fundamenta en que a menudo los programas educativos llegan a las escuelas, atendiendo un problema específico que fue detectado a nivel central pero que una vez en el plano local no refleja las necesidades particulares que puede tener la escuela y el territorio en cuestión; por ende, no atienden aquello que la comunidad requiere para su educación y no genera motivo para que esa comunidad se involucre en las metas educativas propuestas. Equipamiento que no se usó, bibliotecas que se cerraron e incluso modalidades educativas ajenas a la cultura de los territorios refieren a una relación de interferencias que se construyen generalmente desde el nivel central –nacional o provincial– y que pone en tensión la relación entre la escuela y el territorio al que ésta pertenece.

Desde un enfoque territorial las problemáticas del sistema educativo requieren ser leídas en clave de territorio y no pueden responderse sólo desde la dirección sistema educativo-escuela. Es en este sentido que la pregunta "cómo operar para mejorar la capacidad del sistema educativo", a la hora de incluir niñas y niños en situación de pobreza, no pueda ser respondida sólo desde la política educativa implementada desde un ministerio de educación (nacional o provincial). Se entra ya en terreno de la segunda condición indispensable.

2) *La segunda condición indispensable para el logro de una educación de calidad y equidad consiste en la necesidad de territorializar la escuela*, en dos sentidos: la escuela como subsistema de una trama mayor que requiere ser leída desde el territorio en el que está situada; y la escuela como una institución más, que configura la trama territorial. Parafraseando a una especialista argentina, el trabajo debe hacerse territorio por territorio y escuela por escuela.

[158] Textualmente el entrevistado peruano lo expresaba de la siguiente manera: "Un niñito de uno o dos añitos de la sierra, cuando baja de la camita, no encuentra un piso plano sino encuentra una huequito, una piedrita, un pequeño vallecito para él, y eso que son dificultades más bien son estímulos para él, para el desarrollo, para superar[se]. Y esas condiciones yo creo que hay que diferenciarlas".

La escuela y el entorno social y territorial tienen que compartir soluciones como de hecho comparten problemas (Subirats, 2007 b). En un sentido estricto, hay un trabajo con el entorno territorial que la escuela debe tratar desde lo sectorial: la articulación de los servicios educativos en el territorio, la articulación entre la educación formal y no formal, la incorporación del tratamiento de la diversidad cultural y de la diversidad biológica como proyecto educativo de territorio. Todo lo anterior, pero sin perder de vista la relación con el todo en el concepto que lo sectorial debe incorporar la perspectiva territorial pero preservando el enlace con la intersectorialidad que una perspectiva de política sistémica requiere.

El territorio como espacio educativo da lugar a la intervención de pedagogías proclives a tratar el "entorno" geográfico del "entorno social"; es decir, a incorporar el territorio como soporte geográfico y cultural de los sujetos individuales y colectivos. En este sentido, son importantes las contribuciones que pueden hacer la denominada pedagogía de los espacios[159] y la educación ambiental, íntimamente asociadas en su horizonte educativo: la incorporación de la relación sociedad-naturaleza en la escala local, como contenido educativo en el análisis de la actual crisis civilizatoria.

Pensar y actuar localmente sin perder de vista el contexto global en el cual se inserta, es el reto de una escuela que se pretende involucrada con los contextos socioculturales y geográficos de las familias. Otro aporte en esta dirección lo hace el Programa 21 nacido de la Cumbre de Río de 1992 donde se ubica la educación como instrumento[160] para el desarrollo sustentable.

[159] Muñoz Rodríguez (2008) define la pedagogía de los espacios como un camino posible para argumentar la política socioeducativa desde la dimensión territorial; una línea de investigación y acción educativa que se fundamenta, según el autor, en la necesidad urgente de reinterpretar los procesos educativos sobre la base del potencial del que gozan los espacios de referencias de la escuela. La tesis se desprende de la idea de que el sujeto es un ser tanto material como físico, social y cultural que se construye en coderiva con los espacios vitales". José Manuel Muñoz Rodríguez (2003), "Pedagogía de los espacios. Bases teóricas para el análisis y reconstrucción de la educatividad de los espacios" (tesis doctoral), Salamanca, en José Manuel Muñoz Rodríguez (2008).
La presente línea pedagógica entiende la educación como una educación con coordenadas, donde los territorios se presentan como los fenómenos próximos y los sujetos como "sujetos espaciales". "Los espacios pasan a ser agentes activos de los procesos, educativos, políticos o culturales, que se quieran llevar a cabo. La cuestión medular está en entender los espacios o territorios como aquello que concierne a todo lo que es real, pertenece al mundo de la vida, a las problemáticas particulares de las personas, de los colectivos o las instituciones (…) con lo que el territorio se convierte en orientación de la acción política" (Muñoz Rodríguez, 2008).

[160] Esta definición ha sido sumamente criticada desde algunos sectores de la educación am-

La propuesta de Escuela 21 o Agenda escolar 21 pretende el desarrollo de un cambio en la “cultura escolar” hacia una cultura de la sustentabilidad, lo cual implica un marco para la ambientalización de las instituciones educativas, a nivel de gestión, a nivel de currículo y a nivel de la vida comunitaria[161] (Aznar Minguet, 2004). En este sentido, ambientalizar las instituciones es poner la escuela en conversación con el entorno geográfico y sociocultural en el que se haya inserta.

La implementación de este programa supone una Agenda escolar 21 que debe territorializarse sobre la base de la participación de la comunidad local en la escuela y de la escuela en la comunidad donde está implantada. Según sostiene Aznar Minguet (2004), la Escuela 21 o Agenda 21 no puede ser vista como un trabajo extra. Retomando a Subirats (2002), esto implica un alto nivel de identificación con el proyecto educativo de la escuela y un elevado nivel de implicación con la comunidad local. Aznar Minguet continúa observando que se requieren diversas actuaciones en este sentido: “programación de actividades participativas con las asociaciones de vecinos y otros colectivos específicos del municipio; implicación de los medios de comunicación en las experiencias de innovación escolar; participación de representantes del centro escolar en el foro de participación ciudadana del municipio; desarrollo de proyectos concretos de mejora del entorno local con la complicidad del gobierno local, sindicatos y asociaciones, que puedan constituir modelos de referencia para caminar hacia el desarrollo sostenible; inclusión de representantes de los ámbitos político y social del municipio en el Comité Escolar de desarrollo sostenible”. Lo explicitado supone una escuela que aprende de y con la comunidad, y una comunidad que enseña con la escuela. Desde esta idea se deviene en la noción de territorio educativo y se comparten significados con las comunidades de aprendizaje.

En este sentido, la visión podría formar parte no sólo de lo pedagógico como contenido educativo sino de la propia gestión escolar articulada a nivel territorial. Acciones pasibles de esta cosmovisión son las que Subirats (2007a) enumera en el caso de Cataluña, como parte de una “etapa de redescubrimiento del entorno de los centros educativos” iniciadas por el año 2003; tales son “los proyectos educativos de ciudad, los planes de entorno, la articulación de los servicios educativos en el territorio; la presencia de especialistas en interculturalidad y cohesión social; la puesta en marcha de

biental latinoamericana; no obstante, los aportes sobre la base de las experiencias realizadas son notorios.

[161] Hace referencia a la vida de relaciones entre la comunidad educativa y la comunidad local.

planes comunitarios con presencia educativa; la cada vez mayor articulación entre educación formal y los espacios de educación no formal".

Efectivamente, al ser entendida como una institución más que hace al territorio, la escuela requiere ser analizada en la trama relacional tejida junto a otros factores territoriales; en ese sentido, el enfoque de territorio provoca irremediablemente la rediscusión sobre qué lugar debe tener la educación dentro de las políticas sociales. Entre los especialistas que responden a esta visión, existe la tendencia a igualar el lugar de la educación con el resto de los sectores de las políticas públicas. Una de las entrevistadas chilenas es enfática al respecto y menciona que ningún sector podría ponerse como vertebrador de otro, dado que efectivamente uno se sostiene en otro y todos son necesarios para atender las complejidades territoriales en las que la escuela se inserta. El cuestionamiento de la escuela como eje vertebrador de la política social y su ubicación como un factor territorial más, está en un importante nivel de coherencia con la postura asumida de que la escuela sola no es garantía para la mejora de las condiciones y oportunidades de vida. Si la escuela sola no puede, sería paradojal asumir que debe ser eje de las políticas públicas en la lucha contra la pobreza. La salvedad –en esta afirmación– es que no es esta escuela sino otra, la que tendrá que ser pensada desde esa concepción de territorio. En consecuencia, es inevitable que el enfoque de territorio nos lleve al plano de la intersectorialidad como característica asociada. Tema que se plantea en la siguiente condición indispensable.

La unidireccionalidad sectorial que caracteriza las políticas educativas emanadas en todos los casos desde el ministerio nacional o desde el provincial hacia la unidad escolar, invisibiliza el contexto territorial donde la relación docente - alumno tiene lugar. Esa característica direccional de las decisiones lleva a desconocer cómo opera el sistema de relaciones o interacciones de factores que constituyen un territorio determinado, temporal y espacialmente ubicado. En el decir de una de las especialistas chilenas, se genera "un tipo de política educativa donde lo que se ignora es el territorio". Esto implica no sólo desconocer el conjunto de escuelas que hacen a la oferta y la demanda territorial, sino además desconocer la escuela como parte integrante de un sistema mayor con una realidad social y espacial determinada, con sujetos individuales y colectivos que hacen uso y apropiación del espacio de forma particular, con costumbres cotidianas, con una historia compartida, con una geografía definida, con pertenencias y desencuentros. Un sistema que es escenario de una gran diversidad de interacciones e interferencias tanto con otras dimensiones de la vida social como en relación con el espacio geográfico donde se halla localizada. El ejemplo de las es-

cuelas nuevas de moldes únicos con materiales "pretendidamente" universales en zonas de frío extremo o calor extremo, está en la clave de la invisibilización que produce, esa "ignorancia del territorio" por parte del sistema educativo. El relato de docentes buscando estrategias para salvar los impedimentos que la propia política produce, habla de lo que en última instancia sucede: el hecho de no incluir una infraestructura escolar con adaptabilidad al factor climático también es construir un obstáculo al proceso educativo en las aulas.

Se afirmaba antes que el cumplimiento de la función o rol de cada subsistema y la relación con otros puede realizarse en una interacción positiva o en interferencia; por ende, se verá que de la interrelación de los factores que obstaculizan y factores que facilitan, resulta el grado de dificultad y/o de posibilidad para enseñar y aprender en cada territorio. En este sentido, una política pública con enfoque de territorio dejaría de ver a la escuela como sistema cerrado y buscaría explorar, comprender e interpretar qué sucede en ese *local* para mejorar o transformar la relación entre la escuela y su contexto territorial.

Mas allá de lo anterior, parte de los interrogantes que el propio enfoque de territorio genera, lleva a aquellas preguntas que el sistema educativo no puede dejar de hacerse: en qué medida atribuir tanta responsabilidad a lo territorial no relaja a la escuela en su responsabilidad educativa; o en qué medida ello no limita la potencia de la escuela; o desaprovecha sus capacidades de cambio. Las posturas relacionadas con el enfoque sostienen que si bien la escuela tiene que solucionar sus problemas de organización y articulación entre establecimientos educativos y entre niveles educativos que conviven en un mismo espacio físico, no debe desvincularse de ese territorio particular del que forma parte.

Sin embargo, ver la escuela "en relación" y atribuirle responsabilidad respecto de las condiciones materiales y simbólicas que configuran el territorio frente a la situación de niños que no llegan en buenas condiciones al aula, con familias desocupadas, morando en viviendas no dignas, o incluso respecto de condiciones atribuibles al propio sistema escolar (malos salarios docentes, sobrecarga de horas, deficiente formación, etc.), no equivaldría a desresponsabilizar a la escuela. La escuela tiene, como parte integrante del territorio, funciones y responsabilidades que cumplir, que puede cumplirlas y que las cumpliría mucho mejor si se entiende como parte integrante de un universo mayor. Desde esta postura, una especialista chilena sostiene que "la escuela puede hacer más, pero lo que se puede hacer requiere [a su vez] trabajo intersectorial que supera a la escuela como actor". Esta idea ubica, de nuevo, la re-

lación escuela y otros sectores de las políticas sociales en el centro del debate; por lo mismo, de nada significaría poner a la escuela como vertebrador de la política social, o como eje de la misma, si ella no se concibe situada con funciones específicas y en relación con otras instituciones para la construcción de un espacio de vida determinado. Se entiende entonces que la escuela, aunque tiene mucho por hacer en relación con el logro de sus fines, en el concierto de factores que son y hacen al territorio sólo es parte de un universo mayor y no puede pensarse aisladamente.

Podría sostenerse que tanto familia, Estado local, escuela, el sector salud, organizaciones de la sociedad civil, emprendimientos económicos (entre muchos otros) son actores que cumplen funciones y responsabilidades indelegables a nivel local; sin embargo, en la medida en que las políticas no los conciban y no los aborden en relación y especializadamente, con características únicas y específicas, no se aprovechará ni se enriquecerá la trama de relaciones posibles, quedando omitidos o invisibilizadas potencialidades y obstáculos que podrían atenderse. Al respecto, otra entrevistada chilena sostiene en torno a las políticas sectoriales: "no puede seguir pasando que estemos desarrollando los mismos procesos y que no existan ahí conexiones, relaciones y vinculación. La escuela tiene que ser capaz de conversar con la familia y con la comunidad, y la comunidad tiene que ser capaz de integrarse también a estos espacios. Eso en lo discursivo puede sonar super interesante y desafiante, pero se concreta en estrategias de trabajo de red en el territorio donde viven las personas".

Así como ya se mencionó el hecho de que ningún sector de la política pública debería ser vertebrador de otro, lo mismo se aplica a la relación escuela y otros actores de la sociedad civil. Según la misma entrevistada, se afirma que efectivamente lo que se ha hecho hasta aquí es cargar a la escuela con los problemas que los otros actores no fueron capaces de resolver, incluyendo en esta idea a la propia familia de los niños, quien termina por delegar sus roles parentales también en la escuela. Es decir, la familia dejó de enseñar lo que la escuela históricamente no enseña, recargándole atributos que le son ajenos y que no puede o no sabe cómo hacer.

Las políticas compensatorias características de los años noventa incidieron fuertemente en la situación descripta. Al delegar mucha de la responsabilidad en la educación, se quiso hacer descansar todo el proceso de la promoción social en el sector educativo y eso evidentemente superó a la escuela en su rol o función. Esto reafirma la idea de que la escolarización por sí sola no es una garantía del mejoramiento de las condiciones y oportunidades de vida, sino un

factor que tiene una organización y una funcionalidad dentro de un territorio determinado y que operaría favorablemente si se sostuviera con el resto de los factores o actores: familias que asumen su rol, el campo laboral cumpliendo con la inclusión económica de los actores sociales, docentes formados según los contextos, un sistema de salud generalizado, niños en buenas condiciones de salud, etcétera.

Quizá cabría preguntarse por la coherencia en algunos discursos de dos ideas fuerza: la escuela por sí sola no puede; y la escuela como centro o eje vertebrador de políticas. ¿Son discursos incompatibles, son complementarios? Y en todo caso, ¿hasta qué punto son compatibles las afirmaciones de "la escuela por sí sola no puede" con "la escuela como centro o eje vertebrador de políticas sociales"? Según la respuesta, podría entenderse como paradojal que el simple hecho de poner en el centro de las políticas sociales a las políticas educativas genere mejoras en oportunidades y condiciones de vida.

Resulta interesante la posición de un entrevistado cuando contrariamente argumenta que el centro de las políticas públicas debe ser siempre la escuela y desde ahí la puesta en marcha de una gestión escolar en redes de nivel local, porque finalmente, a su entender, el problema básico está en la escuela, por lo cual sostiene: "el objeto y el sujeto real es la transformación en la escuela". Pero ¿en qué medida se incorpora el enfoque de territorio por la sola gestión de escuelas en red, en determinado espacio físico y social? Una argumentación posible es que una red de escuelas municipalizadas entiende el territorio como jurisdicción administrativa, pero no como configuración compleja.

La aclaración que aquí se hace entre el territorio como trama compleja y el territorio como jurisdicción administrativa no rechaza la propuesta de aplicar sectorialmente el enfoque, dado que iniciativas como éstas constituyen un paso importante a la hora de construir –parafraseando a una entrevistada– *vasos comunicantes al interior del propio sistema educativo*: propicia el diálogo de experiencias, las complementariedades y la integración del sistema a nivel local. Sin embargo, es insuficiente. Es decir, nadie discutiría que esta postura resulta un avance sectorial en la incorporación del enfoque de territorio, pero padece la miopía de considerar la escuela fuera de un universo mayor, conformada también por otros factores o subsistemas de otro nivel o jerarquía.

Si no se territorializa la escuela y si no se construyen esos *vasos comunicantes* con el resto de los sectores que conforman el territorio, el riesgo sigue siendo que la meta de incluir a poblaciones en situación de desventaja siga recayendo sobre el propio esfuerzo de la escuela con escaso resultado. Por otro

lado, la noción de territorio como territorio educativo (Subirats, 2007a) nos remite a la visión de la comunidad de aprendizaje donde las bases educativas no pueden seguir descansando sólo en proyectos esencialmente escolares ni referirse la educación sólo a lo que sucede en la escuela.

3) Estrechamente ligada y fundamentada en la condición anterior, *la tercera condición indispensable para el logro de una educación de calidad y equidad requiere de la intervención intersectorial del territorio con "políticas que articulen lo local y lo central"* con la fuerte convicción de que el enfoque no se reduce a ser un mero programa de descentralización.[162]

Según una de las especialistas argentinas, resulta indispensable una articulación de "políticas múltiples" realizada desde distintas escalas, múltiples acciones, y con una diversidad de instrumentos que toque a todos los actores institucionales

[162] Aquí también se hace necesario diferenciar dos énfasis en los procesos de descentralización: los aspectos políticos y los aspectos técnicos, administrativos y espaciales. Sánchez (2008) sostiene: "La descentralización es un concepto ampliamente usado para promover una variedad de objetivos. Es frecuente encontrar el término en el ámbito del discurso en los planes y programas regionales y nacionales en América Latina. Aparece además en la agenda neoliberal y en los programas de ajuste estructural promovidos por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como parte de los esfuerzos para reducir el papel de los gobiernos centrales (…)". Por otro lado, la descentralización se ubica en el centro de las demandas de gobiernos locales y en la literatura como una medida en favor de un mayor poder a este nivel en la toma de decisiones. Estas posiciones están de acuerdo en considerar la descentralización como una respuesta a la excesiva centralización de los gobiernos. La descentralización es una acción política por definición, dado que se ocupa de "la distribución territorial del poder" (Smith, 1985: 1) y afecta el poder relativo de diferentes clases y grupos sociales (Schonwalder, 1997:758). Ribot (2001:3) señala que la democratización y transferencia de poderes amenaza a muchos actores y que, debido a ello, hay pocos ejemplos de descentralización política que se hayan puesto en práctica. Por otro lado, existe el riesgo de que un proceso de descentralización beneficie a ciertos grupos de poder local en detrimento de la mayoría de la población. Las contribuciones de diversos autores ayudan a diferenciar entre descentralización política o democrática, y otra serie de modalidades tendientes a reducir el papel y la importancia del gobierno central, frecuentemente denominadas descentralización (desconcentración o descentralización administrativa, descentralización fiscal, devolución, delegación y privatización) (Ribot, 2001; Schonwalder, 1997). Estas últimas formas de descentralización enfatizan los aspectos técnicos, administrativos y espaciales, reduciendo los rasgos políticos a un segundo plano como una variable de contexto. El carácter político del concepto de descentralización resalta la necesidad de mediación entre los diversos intereses en el ámbito local y entre el nivel local y el gobierno central (Sánchez, 2008). Para la relación descentralización, gobernabilidad y *governance*, véase la siguiente nota en pie de página.

y no institucionales del territorio, entre los cuales uno –y solo uno– es la escuela. La configuración de una malla tejida por hilos horizontales que representan los distintos sectores de las políticas (educación, salud, economía, desarrollo social, infraestructura, etc.) e hilos verticales representados por los distintos niveles jurisdiccionales del Estado central, provincial, local, es un mínimo irrenunciable que hará posible sostener la primera y la segunda condición anteriormente desarrolladas. Se asume así un fuerte cuestionamiento a la fragmentación de las políticas públicas en general y a la verticalidad de las mismas. La debilidad tanto en los ministerios provinciales como en los ministerios de nivel central está justamente en no visibilizar e incorporar estas realidades producto de la *lejanía* entre quién diseña la política y los problemas sociales espacialmente localizados.

La realidad latinoamericana, aunque bien diferente de la europea, se reconoce heredera de su modelo de Estado de bienestar, y pese a la diversidad cultural y geográfica que caracteriza a enormes colectivos sociales, no introduce el criterio de diversidad en las políticas hasta entrados los años noventa.

En el viejo modelo de políticas públicas del Estado europeo, la falta de proximidad (Muñoz, 2003) (Subirats, 2006) para responder a situaciones específicas no era impedimento para atender bien a agregados sociales homogéneos y estables. En la actualidad, este modelo fuertemente centralizado con políticas fragmentadas va sumando déficit de inclusividad (Subirats, *et al.*) sobre sujetos individuales y colectivos sociales que presentan problemas cambiantes y heterogéneos. Subirats explica esto sosteniendo que la "ministerialización" atiende –en aquel momento– a familias y comunidades con fuerte dinámicas de cohesión y vinculación interna; es decir, la fragmentación ministerial se veía compensada por la capacidad integradora de las redes sociales en las que se encuadraban los individuos. En la actualidad, esto cambia producto de la desafiliación laboral interna y la fuerte corriente migratoria hacia Europa de los sectores pobres y empobrecidos de América Latina que llegan a localizarse allí. "Los problemas actuales requieren abordajes desde la proximidad para responder mejor a situaciones específicas" (Subirats, *et al.*). Lo que no supone a nuestro entender la vía directa hacia un modelo de descentralización sino la de un abordaje próximo a la cultura de los sujetos espacialmente ubicados, con esfuerzos puesto en la escala local y central de los gobiernos y el diálogo de los sectores de las políticas. Problemas complejos y heterogeneidades cambiantes exigen respuestas integradas y novedosas, no segmentadas, tampoco parciales ni homogéneas.

¿Es posible aprovechar como paso hacia la intersectorialidad todo lo que llega al territorio en materia de políticas? Una especialista chilena sostiene la

importancia de adicionar a la demanda territorial –en cuanto a necesidades materiales– el aprovechamiento de lo que ya está disponible en materia de programas públicos en el espacio local, modificando, completando o adecuando con programas especiales que son inherentes al lugar. Esta afirmación dispara una reflexión en dos sentidos: 1) la importancia de la evaluación de la *pertinencia* de programas e instrumentos, algo que es inherente al enfoque; 2) el interrogante sobre la efectividad de la territorialización de la política pública a partir de diseños sectoriales vigentes sin que haya sido territorio concebido como unidad originalmente de intervención. Éste será un punto importante por debatir de asumirse una visión sistémica del territorio y en tanto se reconvierte lo sectorial en intersectorial. En algunos puntos la experiencia chilena marca ciertos avances en este terreno.

La hipótesis es que la intersectorialidad y la articulación jurisdiccional de las políticas públicas en la intervención del territorio terminará expresado en el bienestar de la relación docente-alumno en el aula: llegar cada día a la escuela con aulas bien equipadas y con los servicios necesarios, con docentes reconocidos y recompensados socialmente y económicamente, con docentes formados de acuerdo con los contextos socioculturales y geográficos, capaces de formar en contenidos universales y en contenidos con pertinencia territorial, con docentes que eduquen respetando la diversidad y la cultura local, con niños amados, bien nutridos y en buenas condiciones de salud, con existencia de infraestructura en servicios públicos y accesibilidad que permita a todos los actores territoriales cumplir sin obstáculos con sus obligaciones, familias con trabajo, actores concertando, instituciones locales, provinciales y centrales en red, entre otras, son condiciones, todas, que hacen que el territorio configure proyectos de vida individuales y colectivos posibles.

Estas condiciones necesarias para facilitar el proceso educativo sólo pueden ser posibles si existe densidad de tejido intersectorial y articulación de políticas nacionales, provinciales y locales que desde el respeto a la diversidad territorial fortalezcan y provean las capacidades y los recursos necesarios para intervenir y garantizar el logro de calidad y equidad educativa para todos los jóvenes y todos los niños y niñas de la región, según sus particularidades.

4) *La cuarta condición indispensable es la existencia de un marco de mayor* governance[163] *territorial.* Un modelo participativo que pueda complementar

[163] La literatura permite identificar la *governance* y la gobernabilidad como dos marcos diferenciados en la relación territorio y política a la hora de planificar políticas públicas territoria-

la articulación de niveles jurisdiccionales citados en la tercera condición y en el que se involucre a la comunidad local a través de sujetos individuales y colectivos: la participación comunitaria local y su capacidad de exigencia está, a su vez, en vinculación con la pertinencia de la política en un espacio territorial determinado. En tanto, la pertinencia territorial, fruto de la sensibilidad de contexto de la política pública, promueve la apropiación social necesaria.

En general, la imposibilidad a nivel local de hacer propia una oferta de política con esta característica remite a que no hay soluciones creadas desde el nivel central que obtengan el impacto esperado si no existió una fuerte participación social previa en la decisión. Una entrevistada colombiana plantea que no existe política pública que emanada "desde arriba" garantice la suficiente calidad y sostenibilidad en el tiempo, dado que es la participación social de los actores involucrados la que garantiza la pertinencia y la apropiación de esa política: "niños, maestros y comunidades deben ser sujetos partícipes y responsables del cambio". Cuando los procesos son centralizados y no participan a los destinatarios de los programas, la calidad de éstos es cuestionable y la sostenibilidad incierta.

La construcción de otro modelo de ciudadanía, de participación y de densidad social en lo territorial, es una política transversal al enfoque de territorio; en este sentido, es necesario que el gobierno central (gobiernos provinciales y nacionales) ayude a la conformación de un marco de mayor *governance*. En esta línea, la idea de la *ignorancia del territorio* no sólo es aplicable a programas sectoriales. El diseño centralizado de políticas integrales sin participación de actores locales también opera anulando la dimensión territorial si no han sido contempladas las características particulares del territorio. Aun

---

les. La óptica de *governance* permite, según Formiga (2004), establecer un marco dinámico y participativo en el cual se involucra a la comunidad. Este marco apuesta a que, aun si desaparecen ciertos instrumentos originados en la coyuntura política pero existe motivación, generación de iniciativas por procesos participativos y potencialidades reconocidas por los actores locales, se pondría en marcha y se sostendría a lo largo del tiempo una cultura emprendedora sobre la base de la capacidad de construcción aprehendida y de demanda de los actores. La gobernabilidad enfatiza, en cambio, la capacidad del Estado de contener a la sociedad civil, en su versión más tradicional, dado que opera fundamentalmente sobre el binomio representado representante. Sin embargo, una definición más compleja sostendrá que la *governance* es parte de la gobernabilidad (Vargas Hernández, 2008). Así y todo se hace necesario diferenciar los dos marcos, de manera de enfatizar los contenidos que suponen ambos términos en sentido general y en sentido estricto. Por otra parte, quienes ponen el eje en los procesos de descentralización interpretan como cambios de gobernabilidad a *governance* las transformaciones en las relaciones de gobierno que llevan de un poder centralizado a uno descentralizado.

cuando la intención del Estado central o provincial haya sido la articulación de políticas en un espacio geográfico determinado (se pueden identificar casos de programas que operan localmente o regionalmente), los agentes que la diseñaron lo hicieron sin la mirada de los destinatarios que conocen las características particulares del territorio. La hipótesis rectora en este caso es que, obviando características particulares y no incorporando a los actores locales desde el momento del diseño, se llegaría no sólo a la dificultad de apropiación del programa por la comunidad local, sino a la falta de sentido o a la aplicación por la aplicación misma. La falta de visión entre los actores locales del por qué y el para qué de un programa lleva en muchos casos al fracaso o a otras condiciones resultantes que no eran las esperables.

En este sentido, la participación de los actores territoriales debe ser parte constituyente de cualquier estrategia. Por otro lado, en lo que respecta a la capacidad de exigencia por parte de la comunidad, se observa que la vinculación entre peores servicios, de calidad deficiente para los sectores más pobres o más alejados geográficamente, viene de la mano de una relación –que una entrevistada argentina señala como proporcional–: la respuesta del Estado armoniza siempre con la capacidad de exigencia de la comunidad, donde no es menor la cantidad de personas que demandan y el espacio físico desde donde lo hacen. La entrevistada compara el poder de exigir de una comunidad escolar de la ciudad de Buenos Aires que corta una calle y el de la población que vive en el medio del campo.

En este sentido, se puede conjeturar que la participación de los actores locales en materia de políticas públicas no sólo está asociada a la posibilidad de construir capacidad de exigencia hacia el Estado y a la pertinencia de la política pública sino permeada a su vez por otros ingredientes, obsérvese el ejemplo:

- las distancias geográficas que separan a los habitantes entre sí de una zona rural dispersa levanta barreras comunicacionales internas a la hora de organizar demandas (brecha espacial interna);
- la distancia geográfica entre la zona rural y la ciudad intermedia, donde reside el gobierno local o municipal, interfiere en la comunicación de demandas, lo cual suma un *plus* en contra de la organización o de la capacidad de exigir hacia el Estado central (brecha espacial entre la población rural y el gobierno local de la ciudad intermedia);
- las distancias sociales y culturales entre esa zona rural, la ciudad intermedia a la que pertenece y el centro (Ministerio público) desde donde se diseñan las políticas (brecha social y cultural).

Generalmente las distancias enunciadas son profundizadas por falta de accesibilidad en materia de telecomunicaciones e infraestructura vial de los sectores rurales; sin embargo, las distancias sociales y culturales resultan a veces más infranqueables que las primeras.[164]

Si a la cuarta condición indispensable se le suma la tercera, se desprende la importancia de abordar el territorio *multiactoralmente:* i) con la participación de sujetos individuales y colectivos locales; ii) con la participación de agentes que sin ser locales "operen territorialmente"; iii) sobre la base de un modelo mixto de articulación de instituciones del Estado (local, provincial, nacional).

5) *La quinta condición indispensable para el logro de una educación de calidad y equidad es la necesidad de un modelo de desarrollo sustentable*[165] *y global de país, con una política pública de mediano y largo plazo que atienda las heterogeneidades territoriales.*

Lo irrenunciable de esta condicionalidad es que el modelo de desarrollo sustentable y global de país sea entendido como un modelo de equidad territorial, meta que se logra potenciando las fortalezas de cada territorio y debilitando los factores negativos existentes en cada uno de ellos. Se parte de la idea de que todo territorio tiene "alguna" fortaleza y, por ende, se desestima desde el enfoque la "sola" intervención de programas compensatorios de atención a la pobreza.

En primer lugar, el enfoque territorial aparece directamente asociado a la noción de desarrollo local (o localizado), lo cual lleva a mirar las problemáticas particulares de los territorios pero también las fortalezas disponibles para su debilitamiento. En realidad, *desarrollo y territorio* siempre han estado

[164] Véase Estudio Conafe en Néstor López (coord.), Silvina Corbetta y Cora Steinberg (2006).

[165] La característica de "sustentable" está incorporada como requisito indispensable de todo desarrollo territorial en el sentido "ambiental" del término. Refiere a un tipo de desarrollo –situado temporalmente y espacialmente– que hace posible el desarrollo humano en su diversidad cultural pero respetando la biodiversidad de los ecosistemas en el sentido diacrónico y sincrónico (Sosa,1991). Esta definición exige la responsabilidad ética de velar por las necesidades humanas actuales y futuras en lo que a justicia distributiva de los recursos ecológicos refiere (Martínez Allier, 2005), y la responsabilidad ética de respetar la capacidad de carga de los ecosistemas actuales y futuros, entendiendo la naturaleza como valor intrínseco y no como canasta de recursos inagotable (Gudynas, 1999). Diversidad cultural y diversidad ecosistémica son entendidos como los componentes que hacen a la relación entre sociedad y naturaleza, y que todo desarrollo territorial que se conciba sustentable deberá respetar. Obviamente, lo territorial sitúa la relación sociedad naturaleza, espacial y temporalmente, llegando así a la definición de territorio que se propone en páginas anteriores.

asociados; sin embargo, esa asociación fue corriéndose de eje. Madoery (2005) sostiene que durante décadas territorio y desarrollo tuvieron su punto de encuentro en lo exclusivamente "nacional" dado que la dimensión espacial quedó absolutizada en la figura del Estado-Nación, consecuencia de que era ésa la escala territorial dominante para la modernidad (Anderson, 1994). Por otra parte, el concepto de *espacio* estaba minimizado por el de tiempo: el *progreso* fue la noción por excelencia de la teoría social y el de desarrollo interpretado como un cambio (gradual o abrupto) de las *sociedades nacionales* en un transcurso temporal.

Un cambio de mirada y un cambio de contexto global[166] llevan a visibilizar a sociedades más allá y más acá, de las nacionales. Cuando la mirada se afina, se empieza a ver que son las múltiples sociedades territoriales las que asimétricamente conforman el país. Sin embargo, lo que cambió fue la intención de la mirada. "El verdadero viaje de descubrimientos –dice Marcel Proust– no consiste en buscar nuevas tierras, sino en ver con nuevos ojos." El reconocimiento de debilidades y fortalezas particulares de los territorios, la evaluación de recursos y capacidades instaladas y potenciales, la existencia de agentes locales de desarrollo o actores que sin ser locales actúan sobre el territorio, los grados de institucionalización de los mismos, la participación social, la claridad de sentido, la visión compartida, así como la existencia de redes en el lugar y en comunicación con otros territorios, la confianza, pero sobre todo la permeabilidad del Estado para la instalación de un modelo diferente de gestión del desarrollo, comienzan a ser ideas coincidentes a la hora de detectar qué mecanismos son necesarios para resolver las desigualdades o asimetrías territoriales; es decir, para construir política pública con enfoque de territorio, atendiendo a las características particulares del espacio físico y social de referencia. Sólo considerando las características particulares del territorio es que los objetivos de desarrollo adquieren el sentido territorial necesario. En el decir de una entrevistada chilena, es ahí cuando una política adquiere "verdadero sentido para la comunidad".

[166] Con respecto al cambio del contexto global y partiendo de la literatura específica sobre la relación territorio y desarrollo (Levy, 1994; Castells, 1996; Bauman, 1998; Dabat, 2000), Madoery (2005) sostiene que "la globalización reconstruye aspectos productivos, tecnológicos, políticos y socioculturales en una dimensión que transforma las cartografías vigentes, provocando cambios territoriales generalizados, donde globalización y territorialización, inclusión y exclusión geopolítica de territorios, integración económica o aislamientos de economías regionales, devienen proceso complementario".

Lo cierto es que en un contexto de globalización creciente son muchas cosas las que se podrían perder en el ámbito de lo local pero también muchas las que se podrían ganar. La sociedad del conocimiento y la información abre un abanico de opciones donde las localidades pueden ofrecer respuestas adecuadas para aprovechar las oportunidades que indudablemente tiene la globalización, pero para eso hay que aprender a ser competitivos (González Cruz, 2004). Este mismo autor sostiene que le cabe a los Estados el enorme desafío en la construcción de un sistema que promueva "el despertar del potencial creativo de la gente y la sociedad civil, la eficiencia y la eficacia en la promoción del desarrollo humano sustentable local, para la inserción de los lugares en lo global con un elevado respeto por las singularidades, por su personalidad, por su cultura". Afianzar los lugares frente a la tendencia negativa de la globalización homogeneizante es revertir en positivo la tendencia globalizante. En este sentido, la posibilidad de revalorizar el ámbito local como ámbito de oportunidades se ve atravesada, por un lado, por la autopercepción desde lo cotidiano local de que es posible hacerse un lugar y, por otro, por la sustitución del viejo fordismo productivo por la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo endógenos y flexibles, apegados al territorio (Brugué y Gomá, 2002).

Desarrollo local y desarrollo territorial aparecen como dos maneras de hablar de lo mismo. De las entrevistas realizadas surgen cuatro requisitos importantes de rescatar para que esa visión de desarrollo sea posible:

i) *Integralidad*. El término convoca a contemplar todas las dimensiones de un problema pero también la trayectoria o itinerario del mismo. Una de las entrevistadas chilenas sostiene que hay integralidad cuando hay un modelo que puja por el desarrollo local, y puede contemplar todos los factores del territorio de forma intersectorial. En este sentido, para la especialista, quien lidere el proceso de la integralidad debe ser el desarrollo local, con tres elementos que lo componen y lo organizan: lo socioproductivo, la calidad de vida (por ejemplo, si la comunidad necesita un puente, un puerto o un muelle, o conectividad, etc., entonces desde la idea de desarrollo local se requiere mejores recursos humanos, mejor educación; en fin, todo el área social) y las capacidades gerenciales necesarias para montar esto, verlo y hacerlo trabajar en conjunto. Con respecto a esto último, la entrevistada advierte que las capacidades locales existen, sólo que están desigualmente distribuidas. En su opinión, el desafío de la integralidad exige la presencia de algunos factores de éxito: a) un agente local cuidadosamente seleccionado que motorice el desarrollo; b) que no sólo pase por un diseño central que intencione la articulación intersectorial; c) que exista la adopción de un enfoque territorial

con claridad de sentido y una visión compartida. Esta última característica ha sido fuertemente enfatizada en la tradición del pensamiento estratégico y la prospectiva, para el diseño y el desarrollo de políticas de largo plazo.

ii) *Una metodología adecuada de formulación de proyectos de inversión pública con enfoque de desarrollo.* Uno de los entrevistados peruanos señala la importancia de políticas que aterricen en los territorios con orientaciones muy concretas y sin estandarizaciones del país, dado que cada nivel local tiene circunstancias culturalmente distintas, geográficamente diferentes, etc. Un emprendimiento de este tipo significa más esfuerzo para todos los actores involucrados. En este sentido, se requeriría capacitación, y tener al personal suficientemente calificado para llevar adelante el proceso, iniciativas como éstas necesitan –según el entrevistado– de un trabajo en red con universidades y modalidades presenciales y a distancia que permitan llegar a todas las regiones.[167]

iii) *Una visión de futuro, de esperanza y de confianza en el Estado.* La diversidad de situaciones al interior de nuestros países y la desigualdad social imperante requiere –según la visión de una entrevistada colombiana– de esfuerzos para medir la calidad de vida e instrumentar programas que vayan eliminando las asimetrías regionales atendiendo a las diferencias, pero, por sobre todo, de una visión de futuro compartida en las diferencias, de esperanza y de confianza en el Estado. El enfoque de territorio requiere reconocer la unidad y lo múltiple como componentes complementarios de un mismo país. En este sentido, la misma entrevistada señala que no puede atenderse homogéneamente a todos por igual, porque en el todo hay multiplicidad: “el país de los desplazados, el país de los reinsertados, el país de los miserables, el país de los campesinos, el país de los ricos, el país de una clase media”. Todos estos países conviven en la configuración de un país que, por esa misma razón, es uno y es múltiple al mismo tiempo.

iv) *Un abordaje del territorio con énfasis en sus fortalezas y no en sus pobrezas.* Que se aborde el territorio desde el paradigma del desarrollo o desde el paradigma del déficit hace a la diferencia sustancial entre las políticas públicas. La perspectiva de territorio que aquí se expone tiene un fuerte énfasis en el desarrollo pero sobre todo en la idea de “diversidad de desarrollos”, justamente porque el reconocimiento de la diversidad territorial es una de

[167] En Perú se estaría trabajando con las universidades para el dictado de los cursos, lo cual materializa y simboliza el involucramiento de actores externos a lo local y vinculados a la producción del conocimiento, con agencias del Estado.

las características del enfoque. Esto último pone en cuestionamiento el paradigma de homogeneidad en políticas públicas y su derivado: la noción de "territorios inviables".

Dado que todo territorio tendría alguna fortaleza, la noción de "territorios inviables" perdería sustento. Como territorios inviables se etiqueta aquellos que no son capaces de absorber los instrumentos que las políticas homogeneizantes pretenden brindarles para que se superen. ¿Qué es lo que hace inviable a un territorio? ¿Cómo se construye esa inviabilidad? Una primera hipótesis podría sostener que, cuando el modelo de desarrollo no considera la inmensa diversidad de territorios con sus potencialidades o fortalezas, acentúa la visión de debilidad o incapacidad, lo cual termina en la inviabilidad como estigmatización. Es decir, la inviabilidad la construye y se construye, desde el propio modelo.

Por oposición, desde la visión de un Estado que planifica el desarrollo sustentable sobre la base de un proyecto de país inclusivo, se hace difícil sostener la idea de "territorios inviables". La inviabilidad de los perdedores está concebida desde un modelo de desarrollo altamente homogéneo y centralizado en zonas "ganadoras" y, por defecto, escasamente inclusivo de las diferentes formas de vida de otras. Es decir, todo territorio que no se ajuste a las demandas del modelo de desarrollo homogéneo y hegemónico tiene escasas *chances* de generar intercambios y beneficios a su interior y hacia el modelo en general, lo cual termina aportando un flujo de personas que migran unidireccionalmente hacia las zonas más desarrolladas, generando el vaciamiento de la zona menos desarrollada.

La inviabilidad se construye por la falta de una vinculación que retroalimente positivamente a los sistemas del modelo de desarrollo: entre el país como sistema mayor y los territorios como subsistemas que lo conforman. Desde este tipo de esquema se puede afirmar que el modelo no ha sido capaz de insertar a todos los territorios en su diversidad y, a su vez, que los territorios no han podido generar intercambios valiosos para el modelo de desarrollo vigente.

Una experiencia reciente en la Argentina puede ayudar a ilustrar el caso. La Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública elaboró una metodología de enfoque territorial de políticas públicas (Ministerio de Planificación Federal, 2007 y 2008). El objetivo expresado en el Plan Estratégico Territorial (PET) consiste en tender a eliminar las asimetrías territoriales con reconocimiento de la diversidad, lo cual implica una primera fase

de clasificaciones de territorios donde se detecten las zonas deprimidas y los factores desfavorables que las posicionan en ese lugar, pero a su vez se evalúen las potencialidades que poseen, de manera de plantear un modelo deseado a partir de factores positivos, capacidades instaladas, humanas o construidas, disponibilidad de recursos naturales, etc. (Plan Estratégico Territorial, 2007 y 2008). Esta decisión responde a la necesidad de un análisis complejo de la multiplicidad de condiciones territoriales donde el Estado central, los municipios, las localidades sean reconocidos y se constituyan en sistemas abiertos con relaciones de autonomía y dependencia; por ende, una estrategia de desarrollo sobre la base de potencialidades de los territorios permitiría iniciar el camino hacia proyectos de vidas posibles o "viables" en todas las comunidades.

Esta condición indispensable a la hora de definir un enfoque de territorio en políticas públicas parte de una lectura no prejuiciosa de los contextos territoriales. El fuerte énfasis en el déficit o en las debilidades condiciona la posibilidad de salidas creativas por parte del Estado; el recorte del objeto de intervención en torno a las debilidades tiende a cerrar el círculo de posibilidades.

Esto mismo ha sucedido con las políticas educativas. La necesidad de una lectura no prejuiciosa es la condición que una entrevistada argentina le reclama a la escuela frente a la forma en que percibe la relación *condiciones de pobreza y trayectoria escolar de los alumnos*. Efectivamente, para esta especialista, una lectura desprejuiciada ayudaría a tener puesta una cuota de esperanza muy importante en la capacidad de sobrevivencia que tienen los pobres frente a la escuela, valorando justamente lo desvalorizado por la visión del déficit. Desde aquí, si los atributos positivos hasta ahora ignorados se recuperaran a la hora de implementar políticas educativas, estaríamos efectivamente en el paradigma del desarrollo y no en el de la pobreza, que es el paradigma del déficit. La entrevistada cita el caso del uso natural de la matemática de un niño de la calle: el simple manejo cotidiano de su razonamiento matemático, o la capacidad de autonomía que tiene ese niño pobre acostumbrado a sobrevivir ante situaciones muy adversas, le genera condiciones diferentes para reponerse ante dificultades; si razonamiento y autonomía son bien trabajados en la escuela, contaría con un *plus* no con un déficit.

Para la especialista, es necesario reconocer el estigma que tiene la escuela sobre la pobreza, principalmente en la disminución de la capacidad que –esa condición– le generaría a los alumnos pertenecientes a estos sectores. Por ejemplo, la idea por parte de la escuela de focalizarse en el capital cultural de las familias pobres –que, según la entrevistada, se traduce en "cuántos libros

leyó o cuántas conversaciones con un padre más instruido tuvo”–, cuando en realidad otras cosas también son las que hacen el desarrollo de la personalidad de un niño. Si existiera esta lectura, la escuela podría trabajar con los niños en desventaja social a través de sus fortalezas y no de sus debilidades. Esto –según la entrevistada– es lo que debería aprender un docente en su formación básica o en las capacitaciones con las que se actualiza su formación.

Se podría concluir este punto advirtiendo que el enfoque de territorio en política pública es equiparable a decir que la política pública debe pensarse espacializadamente, atendiendo y poniendo énfasis en las potencialidades y capacidades de los territorios (sin dejar de trabajar sobre sus debilidades), rescatando lo identitario y la diversidad de contextos culturales, educativos, naturales, productivos, institucionales, etc.: la forma de organizarse de las personas individuales y los colectivos sociales, el grado de institucionalidad con el que lo hacen, la cohesión social y sus redes de cooperación formales e informales que pujan como redes locales de desarrollo, la accesibilidad y la forma de vincularse con otros territorios, los proyectos de vida personales y colectivos que conviviven, y el derecho de arraigo de quienes elijan construir un proyecto de vida en la comunidad de origen.

La verdadera política contra la pobreza será entonces aquella que busca el desarrollo sustentable en todas las dimensiones de la vida atendiendo las particularidades de los territorios. Para lo cual, la consideración de la cultura local en un espacio geográfico determinado se convierte en el insumo básico a la hora de diseñar políticas públicas con criterio de equidad. El modelo de Estado planificador de un desarrollo territorial sustentable con políticas de corto, mediano y largo plazo resulta parte de las condiciones indispensables que deben considerarse para el logro de una educación con calidad y equidad desde el enfoque de territorio. Equivale a esto la idea de territorializar la política pública vista desde un paradigma de desarrollo.

Pero también es cierto que la sociedad tiene problemas complejos y el Estado presenta compartimentos estancos. ¿Están en condiciones los países de la región de asumir este enfoque de políticas en el corto plazo? La conformación de un Estado que en cualquiera de sus niveles se compone de compartimientos aislados y de muchos funcionarios formados disciplinarmente tracciona en forma a la hora de pensar el cambio de modelo en los países de la región en un plazo cercano. Mientras que la sectorialidad de las políticas y su uniformidad en cuanto a su aplicación son asumidas por muchos especialistas como recetas perimidas, en la práctica el cambio no se percibe como algo cercano,

debido a que –como sostiene un entrevistado chileno– es sin duda parte de "la modernización real y radical del Estado que falta". La propia hegemonía de políticas públicas de coyuntura que caracteriza a muchos de nuestros gobiernos es un factor que se aplica como elemento corrosivo del reclamo de "un nuevo modelo de Estado" y de "un nuevo modelo de políticas públicas". El modelo de un Estado planificador del desarrollo territorial sustentable con políticas de corto, mediano y largo plazo constituye un desafío imperioso a la hora de hablar de modernización real y radical del Estado, y de un cambio de concepción.

En síntesis, un enfoque de territorio en políticas públicas implica: un Estado planificador del desarrollo con capacidad de incorporar heterogeneidades y particularidades de los territorios; políticas de corto, mediano y largo plazo; un marco de *governance*, con un formato mixto de articulación entre instituciones del Estado y actores sociales; y finalmente, el impulso a políticas intersectoriales que articulen lo local y lo central.

Garantizar el bienestar de la red de relaciones que configura a un territorio es promover el bienestar de las relaciones entre los sujetos individuales y colectivos entre sí, y entre éstos y el espacio geográfico que habitan. Garantizar el bienestar de esa red de conversaciones implica, por tanto, agruparse para gobernar; en la idea del "buen gobierno" o del "arte del buen gobernar". Se requiere para ello de concertaciones y cooperaciones (Caprón, 1999) (Formiga, 2004) entre actores que operan y habitan en el espacio cotidiano de vida; es decir, actores gubernamentales (locales y centrales) y sujetos individuales y colectivos (pymes, organizaciones de la sociedad civil, etc.) implicados en el acto de hacer gobierno.

El bienestar de la relación básica sobre la que descansan los sistemas educativos (la relación docente- alumno) no será entonces la tarea de una escuela aislada que sólo depende de un sistema educativo sino el compromiso de actores múltiples en la construcción de proyectos educativos locales. Proyectos donde se asuma que la escuela educa, pero que los territorios (de los cuales las escuelas forman parte) también lo hacen.

Territorializar la política pública, territorializar la escuela y politizar los territorios conforman la tríada de acciones que sintetizan el enfoque expuesto. Este capítulo finaliza con la firme convicción que sólo la incorporación de las diferencias socioculturales y espaciales propenderá a la equidad como la justa distribución de los recursos para el logro de una justicia social con enfoque de territorio. Desde allí, el logro de una educación de calidad no será una meta inalcanzable sino una meta posible.

Bibliografía citada

Anderson, J., 1995. “The Exaggerated Death of the Nation State”, en J. Anderson, C. Brook and A. Cochrane (eds.), *A Global World Re-ordering Political Space*, Oxford, Oxford University Press, en O. Madoery (2005), “La primera generación de políticas locales de desarrollo en Argentina: contexto, características y desafíos”, en *Revista Política y Gestión*, Vol. 8, Rosario, Homo Sapiens Editores.

Aznar Minguet, Pilar (2004). “La agenda 21 escolar: proyecto de participación comunitaria en la educación para el desarrollo humano sustentable”, en III Jornadas de educación ambiental de la comunidad valenciana, Alicante, 26 - 28 de marzo de 2003.

Baumann, Zygmunt (1999). *La globalización: consecuencias humanas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Bello, Manuel y Verónica Villarán (2004). *Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y Cono Sur: dos escenarios en el Perú,* Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Bozzano, Horacio (2008). “Ordenación territorial sin política territorial”, en Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires (material en prensa).

Bozzano, Horacio (2000). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

Brugué, Quim y Ricard Gomá (2002), “Transversalidad y políticas educativas locales: los mapas educativos de ciudad” en J. Subirats i Humet (coord.) (2002), Gobierno local y educación. *La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*, Barcelona, Ariel.

Caprón, G. (1999). “Limites et défis de la gouvernance urbaine en Amerique Latine une analyse à partir de la théorie du régime urbain et de l’opération commerciale d’Alto Palermo à Buenos Aires”, *Revue de Geographie de Lyon*, Vol 74-4.”, en Nidia Formiga (2004), “Territorio y política: de la governance y la gobernabilidad”, NoticiasdelCeHu, ponencia presentada en el Sexto Encuentro Internacional Humboldt, Villa Carlos Paz, Argentina.

Castañeda Bernal, Elsa; Ana María Convers y Miledy Galeano Paz (2004). *Equidad, desplazamiento y educabilidad*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Castells, Manuel (1996). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Ed. Alianza.

Claval, Paul (2002). “El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Nº 34, pp. 21-39, Madrid. <http://www.ieg.csic.es/age/boletin/34/3403.pdf>

Claval, Paul (1999). “Los fundamentos actuales de la geografía cultural”, en Documents d’Anàlisi Geogràfica, Bellaterra Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, Nº 34, pp. 25-40

Coll, César (2001). “Comunidades de Aprendizaje (CA). Una experiencia con futuro”, Simposium Internacional sobre las Comunidades de Aprendizaje, Barcelona.

Corbetta, Silvina (2008). "Enfoque de territorio y relación territorio escuela. Aportes para la discusión", Buenos Aires, IIPE-UNESCO (mimeo).

Corbetta, Silvina (2008). "La relación territorio - escuela como concepto y sujeto de las políticas. Hacia una praxis que permita interpretar la complejidad". Pre-proyecto de tesis presentado para el Doctorado de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Cordova Aguilar, Hildegerardo (2008). "Los lugares y no lugares en geografía", Conferencia dictada en el Octavo Congreso Nacional y Primero Internacional de Geografía en Arequipa, Centro de Investigación en Geografía Aplicada (CIGA), Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Arequipa, Perú. 29 de noviembre al 1ro. de diciembre de 2007, en *Publicaciones NoticiasdelCeHu 386/08*, Buenos Aires.

Correia de Andrade, Manuel (1996). "Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional, e do poder local", em Gustavo Montañez Gomez, y Ovidio Delgado Mahecha (1998), "Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional", *Cuadernos de Geografía, Revista del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia*, Vol. VII, Nº 1-2.

Dabat, A. (2000). "Globalización: capitalismo informático-global y nueva configuración espacial del mundo", México, Universidad Nacional Autónoma de México (mimeo).

Delaleu, Didier (1981). "Les avatarsd e la région et identité collective", en Gilberto Giménez (1996), "Territorio y cultura", *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, Época II, Vol. II, Nº 4, Colima.

Durán, Diana (2004). *El concepto de lugar en la enseñanza*, Buenos Aires, Fundación Educambiente.<http://www.ecoportal.net/contenido/temas_especiales/educacion_ambiental/el_concepto_de_lugar_en_la_ensenanza>

Durán, Diana (2002). *Escuela, ambiente y comunidad. Integración de la educación ambiental y el aprendizaje-servicio. Manual de Capacitación Docente*. Buenos Aires, Fundación Educambiente, Programa Nacional Escuela y Comunidad.

Feijoo, María del Carmen; Silvina Corbetta (2004). *Escuela y pobreza. Desafíos educativos en dos escenarios del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Formiga, Nidia (2004), "Territorio y política: de la *governance* y la gobernabilidad", *NoticiasCeHu* 1798/04, Buenos Aires, Ponencia presentada en el Sexto Encuentro Internacional Humboldt, Villa Carlos Paz, Argentina.

García, Clara (2006). "Las representaciones sociales del territorio. Enfoque y metodología para su estudio", Instituto de Estudios Regionales, Universidad de Antioquia, Ponencia, en "VI Congreso Latinoamericano de Estudios del Discurso. América Latina en su discurso", realizado en Santiago de Chile, 5 - 9 de septiembre de 2005.

García, José Luis (1976). *Antropología del territorio*, Madrid, Ediciones JB.

Giménez, Gilberto (2000). "Territorio, cultura e identidades. La región sociocultural", en Jesús Martín Barbero (ed.), Cultura y región, Bogotá, CES/Universidad Nacional.

Giménez, Gilberto (1996), “Territorio y cultura”, *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, Época II, Vol. II, Nº 4, Colima.

Giménez, Gilberto (1994). “Modernización, culturas e identidades en México”, en Elsa Castañeda Bernal, Ana María Convers y Miledy Galeano Paz (2004). *Equidad, desplazamiento y educabilidad*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

González, Luis (1992) “Patriotismo y matriotismo, cara y cruz de México”, en Cecilia Noriega Elio (ed.), *El nacionalismo mexicano*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán, en Gilberto

González Cruz, Francisco (2004). “Lugarización, globalización y gestión local”, en Polis (2007), Revista de la Universidad Bolivariana, Año/vol. 2, Nº 007, Universidad Bolivariana, Santiago, Chile.

Guattari, Félix; Gilles Deleuze (1988). *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*, Valencia, Ed. Pre-textos.

Gudynas, Eduardo (1999). *Concepciones de la naturaleza y desarrollo en América Latina*, Persona y Sociedad, Universidad Jesuita Alberto Hurtado, ILADES, Vol. 13, Nº 1.

Gudynas, Eduardo y Graciela Evia (1993). *Ecología social, Manual de metodologías para educadores populares*, Madrid, Editorial Popular (versión electrónica).

Guiddens, Anthony (1995). *La constitución de la sociedad*, Buenos Aires, Amorroutu Editores.

Gutiérrez, Gonzalo (2002) “Modelización de la complejidad: introducción, metodología y dos ejercicios”, Tunquelén. <http://www.udp.cl.pdf> Consulta 15 octubre 2006.

Ibáñez, J. E. (2003). “El conocimiento social critico desde diferentes ángulos”, en <www.pangea.org/jei/soc/f/conoc-soc-ang.htm>

Kusch, Rodolfo (2000). *Obras completas*, Rosario, Editorial Fundación Ross, tomo 3.

Lefebvre, Henry (1974). *La producción del espacio*, en Paul Claval (2002), “El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Nº 34, 2002, pp. 21-39, Madrid. <http://www.ieg.csic.es/age/boletin/34/3403.pdf>

Levy, Jacques (1994). *Espacios Mundo. Instrucciones para el uso*, en AA.VV., El nuevo sistema del mundo, Buenos Aires, K&ai ediciones, 1994, en O. Madoery (2005), “La primera generación de políticas locales de desarrollo en Argentina: contexto, características y desafíos”, en *Revista Política y Gestión*, Vol. 8, Rosario, Homo Sapiens Editores.

López, Néstor (coord.), Silvina Corbetta y Cora Steinberg (2006). *Los contextos sociales de las escuelas primarias en México*, México D.F., IIPE-UNESCO / CONAFE, Secretaría de Educación.

López, Néstor (2005). *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

López, Néstor; Juan Carlos Tedesco (2002). "Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina", Buenos Aires, IIPE-UNESCO (documento para discusión).

Madoery, Oscar (2005). "La primera generación de políticas locales de desarrollo en Argentina: contexto, características y desafíos", en *Revista Política y Gestión*, Vol. 8, Rosario, Homo Sapiens Editores.

Martínez Allier, Joan (2005). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Barcelona, Icaria.

Maturana, H. y F. Varela (1990). *El árbol del conocimiento*, Madrid, Debate.

Max-Neef, M., A. Elizalde y M. Hoppenhayn (2001). *Desarrollo a escala humana*, Montevideo, Editorial Nordan - Comunidad y Redes.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Subsecretaría de la Planificación Territorial de la Inversión Pública (2007) y (2008), 1816-2016, *Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial.*

Montañéz Gómez, Gustavo y Ovidio Delgado Mahecha (1998). "Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto nacional", *Cuadernos de Geografía, Revista del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia*, Vol. VII, Nº 1-2.

Montañéz Gómez, Gustavo (1997). *Geografía y ambiente: enfoques y perspectivas*, Santa Fe de Bogotá, Ediciones Universidad de la Sabana.

Morin, Edgard (1997). *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa.

Morin, E., E. Roger y R. Domingo (2002). *Educar en la era planetaria. El pensamiento complejo como "método" de aprendizaje en el error y la incertidumbre humana*, Valladolid, Universidad de Valladolid.

Muñoz Rodríguez, José Manuel (2008). "Políticas educativas e inmigración. La importancia de la variable territorial", España, Universidad de Salamanca, Facultad de Educación. <www.uned.es/congreso-inter-educacion-intercultural/Grupo_discusion_4/29.%20JM.pdf>

Muñoz Rodríguez, José Manuel (2003). *Pedagogía de los espacios. Bases teóricas para el análisis y reconstrucción de la educatividad de los espacios* (tesis doctoral, inédita), Salamanca, en José Manuel Muñoz Rodríguez (2008), "Políticas educativas e inmigración. La importancia de la variable territorial", España, Universidad de Salamanca, Facultad de Educación. <www.uned.es/congreso-inter-educacion intercultural/Grupo_discusion_4/29.%20JM.pdf>

Naredo, Juan Manuel (1992). "El oscurantismo territorial de las especialidades científicas", en Víctor Toledo, Pablo Alarcón-Chairés y Lourdes Barón, "Revitalizar lo rural: un enfoque socioecológico", en *Gaceta Ecológica*, Nº 062, México D. F., Instituto Nacional de Ecología.

Navarro, Luis (2005). *La escuela y las condiciones sociales para aprender y enseñar: equidad social y educación en sectores de pobreza urbana.* Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Neirotti, Nerio y Margarita Poggi (2004). *Alianzas e innovaciones en proyectos de desarrollo educativo local*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Pellegrino, Pierre (1981), "Espacio, representaciones del territorio e identidades regionales", en Gilberto Giménez (1996), "Territorio y cultura", *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, Época II, Vol. II, Nº 4, Colima.

Perroux, Francois (1950). "Los espacios económicos", en P. Claval (2002), "El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Nº 34, pp. 21-39, Madrid. <http://www.ieg.csic.es/age/boletin/34/3403.pdf>

Ribot, Jesse (2001). "Local Actors, Powers and Accountability in African Decentralizations: A Review of Issues", artículo preparado para el International Development Research Center of Canada. Assessment of Social Policy Reforms Initiative, 25 de julio, en Roberto Sánchez (2007), "Sustentabilidad urbana, descentralización y gestión local", en Enrique Leff, Exequiel Ezcurra, Irene Pisant y Patricia Romero Lankao (comps.), *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, México, Sistema de Publicaciones del Instituto Nacional de Ecología.

Santos, Milton (2000). *Por uma outra globalização. Do pensamento único a conciencia universal*, Río de Janeiro, Editora Record.

Santos, Milton (2000). "El territorio: un agregado de espacios banales", en *Boletín de estudios geográficos*, Nº 96, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo.

Santos, Milton (1996a). *Metamorfose do espaço habitado*. São Paulo, Editora Hucitec.

Santos, Milton (1996b). "El espacio banal, una epistemología de la existencia", discurso en Solemne Investidura de *Doctor Honoris Causa*, Barcelona, Universitat de Barcelona.

Santos, Milton (1990). *Por una geografía nueva*, España, Ed. Espasa Calpe.

Schonwalder, G. 1997. "New Democratic Spaces at the Grassroots? Popular Participation in Latin American Governments." Development and Change. Vol. 28: 753-770, en Enrique Leff, Exequiel Ezcurra, Irene Pisant y Patricia Romero Lankao (comps.), *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, México, Sistema de Publicaciones del Instituto Nacional de Ecología.

Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente (2004). *Guía para una gestión territorial de la infraestructura*, Convenio Territorio Ministerio de Obras Públicas y Sur Profesionales, Santiago de Chile (mimeo).

Segato, Rita Laura (2006). "En busca de un léxico para teorizar la experiencia territorial contemporánea", en *Politika, Revista de Ciencias Sociales*, Nº 2, Rio de Janeiro.

Segato, Rita Laura (1991). "Algunas propuestas para el estudio del cambio religioso: la expansión evangélica en la Puna jujeña", Sociedad y Religión, v. 8, en Diego Herrera y Emilio Piazzini (eds.) (2005), *(Des)Territorialidades y (No)Lugares: procesos de configuración y transformación social del espacio*, Medellín, Instituto Nacional de Estudios Regionales/ Universidad de Antioquia.

Smith, B. (1985). *Decentralization. The Territorial Dimension of the State. Allen and Unwin*, Londres, en Roberto Sánchez (2007), "Sustentabilidad urbana, descentralización y gestión local", en Enrique Leff, Exequiel Ezcurra, Irene Pisant y Patricia Romero Lankao, (comps.), *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, México, Sistema de Publicaciones del Instituto Nacional de Ecología.

Sosa, Nicolás (1991); Nicolás Sosa (1999). "El análisis interdisciplinario de la problemática ambiental: perspectiva ética", en María Novo y Ramón Lara (coord.) (1997), *El análisis interdisciplinar de la problemática ambiental (I)*, Madrid, Ed. Fundación Universidad-Empresa.

Subirats i Hume, Joan (2007a). "Cataluña: territorio educativo", en el País.com, 27-11-2007. <http://www.elpais.com/articulo/cataluna/Cataluna/territorio/educativo/elpepuespcat/>

Subirats i Hume, Joan (2007b). "Mi escuela, mi policía", *en el País.com*, 01-03-2007. <http://www.elpais.com/articulo/cataluna/escuela/policia/elpepuespcat/>

Subirats i Hume, Joan (2006). "¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social?", documento presentado en el Seminario de Investigación de Ciencia Política, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Derecho, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Subirats i Hume, Joan (coord.) (2002). *Gobierno local y educación. La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*, Barcelona, Ariel.

Taylor, Peter J. (1994). Geografía política, Barcelona, Trama Editorial.

Thompson, John B. (1990) *Ideología y cultura moderna. Teoría social crítica en la era de la comunicación de masas*, México, Xochimilco, Universidad Autónoma Metropolitana.

Toledo, Víctor, Pablo Alarcón-Chairés y Lourdes Barón (2002). "Revitalizar lo rural: un enfoque socioecológico", en *Gaceta Ecológica*, Nº 062, México D.F., Instituto Nacional de Ecología.

Trinca Fighera, Delfina (2002). "Territorio y cambios tecnológicos", en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, ISSN 0211-9803, Nº 22.

Vargas Hernández, José Guadalupe (2008), "Hacia un nuevo diseño de gobernabilidad glocal postnacional", Universidad de Guadalajara, Centro Universitario del Sur. <http://www.revistapolis.cl/polis%20final/indice_alfabetico.htm>

Hacia una nueva generación de políticas. Una invitación a revisar viejas tensiones en el campo de las políticas sociales y educativas

Néstor López y Silvina Corbetta

Toda política educativa remite –en última instancia– a la calidad de la relación que cada docente puede establecer con sus alumnos. Es en esa relación entre docentes y alumnos donde se hace efectivo el proceso de producción de conocimiento, de transferencia, de enseñanza y aprendizaje que da sentido al esfuerzo que hace cada sociedad por su educación. Esta idea, que estuvo en el centro de la investigación origen de este libro, fue desarrollada en detalle en la introducción. Allí se destacó que detrás de esa relación entre cada alumno y su docente existe una red de otras relaciones, entre diversos actores e instituciones, que en muchos casos operan como su condición de posibilidad y en otros, tal como se puede apreciar recurrentemente, como su obstáculo.

A los efectos de ordenar el análisis, estas relaciones fueron organizadas en cinco grandes grupos. El primero de ellos hace referencia a aquellas que se establecen entre los niños y sus familias, entre las familias y la comunidad, entre la comunidad y el conjunto de la sociedad, y por último, entre la sociedad y el Estado. En este conjunto de relaciones se ponen en juego las condiciones en que llegan los niños a las escuelas: sus condiciones de vida, su identidad cultural, su origen social, sus grados de integración en las redes sociales o en los espacios de cohesión, y el alcance de las políticas de Estado en estos aspectos de la vida social.

Un segundo grupo de relaciones engloba a aquellas que establece cada docente y su escuela, las que articulan las escuelas con el conjunto del sistema educativo, y las existentes entre los sistemas educativos y el Estado. Es en estas relaciones donde se construye el modo en que cada docente se posiciona frente a sus alumnos. Su formación, las condiciones en las que dicta las clases, la definición de los contenidos, los recursos pedagógicos, el contexto institucional, etcétera.

En estos dos grupos de relaciones se construyen los sujetos protagonistas del momento educativo: el alumno y el docente. En la relación entre ellos se materializa lo que –en sospechosa clave de mercado– se suele denominar como la relación entre la demanda y la oferta educativa. Ahora bien, esta última trasciende la interacción entre docente y alumno, y también remite a la relación entre la familia y la escuela, o la relación entre la escuela y la comunidad, conformando todas ellas un tercer grupo de relaciones analizadas en este estudio. En este tercer grupo se incluye además la relación entre la escuela y el territorio.

Un cuarto grupo incorpora aquellas relaciones que se establecen dentro del Estado, entre sus diferentes niveles y sectores, y hacen referencia al funcionamiento del aparato público. Por último, se mencionó un quinto grupo, conformado por aquellas relaciones que establece cada Estado nacional con instancias supranacionales con fuerte incidencia en la definición de las políticas sociales y educativas en la agenda, como son las agencias de cooperación, los organismos internacionales o los órganos internacionales de financiamiento.

Una de las ideas que subyacen a esta investigación es que una política con capacidad de garantizar una relación fluida y productiva entre cada docente y sus alumnos será aquella capaz de incidir en este espectro de relaciones que están por detrás. La relación que el Estado puede establecer con aquello que ocurre en el aula está mediada por todos los actores e instituciones que participan de otras múltiples relaciones, y el Estado podrá hacer efectiva su condición de garante de la educación si puede incidir positivamente sobre ellas, reorientándolas y dotándolas de la convergencia y la articulación necesarias. Esto es, una política educativa exitosa es aquella que incide en cada uno de los grupos de relaciones mencionados, tanto aquellos que se dan en el sistema educativo como los que se establecen desde la comunidad.

En capítulos anteriores se profundizó en el análisis de estas relaciones, en especial las pertenecientes a los cuatro primeros grupos mencionados. A lo largo de ese análisis se pudo establecer que cada una de ellas remitía recurrentemente a una reflexión que se sitúa en un campo muy específico, como es el de aquellas tensiones ineludibles en el debate de las políticas públicas. Concretamente, el debate actual sobre las políticas que se cierne alrededor de lo educativo recoge las clásicas discusiones con eje en las tensiones entre lo central y lo local, la sociedad política y la sociedad civil, políticas sectoriales o políticas intersectoriales, el corto y el largo plazo, universalismo o focalización, o lo individual frente a lo colectivo.

Una conclusión se fue prefigurando a lo largo de las diferentes etapas de esta investigación, en especial en los diálogos con expertos que se mantuvieron durante la tercera fase: para poder plantear contenidos de políticas respecto de las relaciones analizadas con el fin de hacer viable y productiva la relación entre cada docente y sus alumnos, hay que avanzar hacia la integración de modelos de políticas que hoy son entendidos como modelos opuestos o posiciones en pugna. Se instala la necesidad de poner a dialogar las tensiones entre esos modelos opuestos de manera de convertirlos en complementarios o "pares dialógicos".

La idea de opuestos que se complementan en un par dialógico posibilita que cada modelo aporte sus potencialidades y pueda ser reposicionado y rejerarquizado positivamente, de manera que la miopía de una de las posturas del par se complemente con la buena vista de su oponente. Esto, en cierto sentido, apunta a superar soluciones duales y estáticas en políticas públicas, desarticular falsas oposiciones y reparar en que una cuidadosa articulación de ambas posiciones puede significar un aporte en la búsqueda del buen gobierno y el buen vivir, fines últimos de las políticas de Estado. Es conocida en Pitágoras la interpretación del número dos como expresión de la polarización irreconciliable. Inmediatamente el mismo filósofo y matemático griego señala que entre las fuerzas opuestas siempre cabe establecer una relación que emerge como "tercera fuerza"; el tres proporciona el principio de la reconciliación e incluye la conversión de los opuestos binómicos en una relación necesariamente dialógica. La aplicación de esta idea posibilita la convergencia de las potencialidades de cada uno de los opuestos del par, y permite ir hacia la mejor respuesta en la búsqueda del bienestar posible.

Lejos de amalgamar los componentes de estos pares, la forma en la que se dio el debate sobre las políticas públicas en las dos últimas décadas permitió instalar una matriz basada en oposiciones e incompatibilidades que hoy obstaculiza la posibilidad de pensar acciones orientadas a la integración social y educativa. Las estructuras y los organigramas de los ministerios y secretarías post-reformas de los Estados, el desplazamiento desde una planificación en torno de políticas hacia otra basada en proyectos, la tiranía del corto plazo, la eficacia sacrificada en pos de la eficiencia, el lenguaje dominante en la mirada evaluativa, la prevalencia de una lógica de productividad por sobre la del bienestar, son algunas de las expresiones de un registro que delimita invisiblemente un espacio en el cual no tiene cabida el tipo de políticas que reclama la aspiración a la universalización del acceso al conocimiento.

Este último capítulo parte de una lectura transversal del material que dio lugar a los capítulos anteriores, procurando identificar los modos en los que aparecían invocadas estas tensiones y limitaciones. El objetivo de esta mirada integradora es sumar al conjunto de recomendaciones específicas que fueron surgiendo en cada capítulo otras que remiten al conjunto de las políticas y que tienen en común la invitación a poner la atención en el punto de equilibrio donde hoy se encuentran esas tensiones y debates; hubo y hay una certeza: en esa revisión y en la posibilidad de buscar nuevos puntos de equilibrio –basados en la integración de los opuestos y no en su exclusión– se podrá tender hacia una nueva generación de políticas que estén a la altura de los desafíos que el nuevo escenario social propone.

Centralización - descentralización

La investigación en la cual se inscribe la producción de este libro puso en evidencia, ya desde sus inicios, la necesidad de reabrir el clásico debate entre políticas centralizadas y descentralizadas (López, 2006). Cabe recordar que este debate tuvo su momento de mayor esplendor hacia fines de la década de los años ochenta, cuando se comenzó a poner en cuestión un conjunto de prácticas que expresaban una larga tradición de políticas centralizadas en la región, promoviendo un proceso de descentralización que tenía como actores privilegiados de la política a los gobiernos locales, o más aún, a instituciones u organizaciones ligadas a la comunidad, por ejemplo, las escuelas o las organizaciones no gubernamentales. En aquel entonces afloraron múltiples argumentos a favor de la descentralización y en contra de acciones y políticas sostenidas desde los Estados nacionales u otras instancias centrales. Lógicamente, a estos argumentos se respondía con otros que defendían el centro como actor fundamental de las políticas, mostrando las debilidades y limitaciones del espacio local, o de una gestión que renuncia a instancias centrales de gobierno. Así quedó instalado un debate –aún presente– que propone como opciones antagónicas aquellas políticas estructuradas en torno a agencias de gobierno centrales con aquellas otras descentralizadas.

En esta investigación se avanzó hacia una conceptualización de la noción de equidad que invita a repensar este debate, no para destacar cuál de las instancias –local o central– es más adecuada para el gobierno de las políticas, sino para analizar cuál es el modo más apropiado de articular los diferentes niveles de gobierno que permita llevar adelante políticas universales sensibles a la creciente diversidad propia de las sociedades latinoamericanas actuales.

En tanto la equidad es entendida aquí como la búsqueda de la igualdad a partir del reconocimiento de la diversidad, sólo una instancia central de gobierno puede garantizar esa igualdad buscada para el conjunto de la sociedad, pero al mismo tiempo esta igualdad sería imposible de alcanzar si no existen instancias locales sensibles a las formas que la diversidad adquiere en el territorio. Desde esta perspectiva, el centro y lo local se necesitan mutuamente para llevar adelante una meta colectiva y común de integración. Hoy resulta necesario entender la relación centro–local como una relación de corresponsabilidad entre Estados centrales –nacional o provincial, según el caso– y locales –municipio y/o delegaciones menores– en la preocupación de dar respuestas singulares a sujetos individuales y colectivos. El gran desafío en este momento es promover una alianza entre los gobiernos centrales y los gobiernos locales que permita llevar adelante políticas de equidad orientadas a una igualdad en los logros educativos, de manera pertinente, continua y viable.

Esta articulación entre los diferentes niveles de gobierno permite complementar la capacidad de gestión pública para definir políticas con autonomía relativa de los actores sociales con más poder –propia del Estado central– y la sensibilidad necesaria para dar cuenta de las desigualdades, diferencias y diversidades que habitan nuestros territorios, atributo de las instancias de gobierno local. La doble capacidad de diseñar estrategias nacionales con una visión integral de modelo de país y las estrategias locales necesarias y acorde con las características específicas de cada territorio, se ubican en la posibilidad de ponderar y articular la suficiente distancia para tener una visión de conjunto, atributo de los Estados nacionales y provinciales, y la característica de proximidad territorial que poseen municipios y niveles más pequeños hacia sus habitantes, una fortaleza que posibilita la construcción de respuestas pertinentes a las configuraciones locales.

En términos operativos, las políticas orientadas a una relación de articulación entre lo central y lo local deben estar a su vez indiscutiblemente dirigidas –tal como se sostiene en el capítulo "El gobierno de los sistemas escolares y las políticas de equidad para la igualdad", en esta publicación– al reforzamiento de la capacidad de dirección política de los Estados nacionales, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y presupuestarias de las regiones y/o provincias, y la construcción de compromisos acerca de los recursos necesarios para asegurar el funcionamiento de las escuelas y la configuración de espacios de autonomía, que no sean sinónimos de soledad sino de capacidad de hacer según las configuraciones territoriales. Un Estado central con la capacidad

estratégica de diseñar una política marco flexible donde quepa la diversidad territorial de lo local, y Estados locales con capacidad institucional, técnica y asociativa para definir un tipo de educación con coordenadas culturales y geográficas que construyan identidad territorial, y al mismo tiempo, apertura al mundo.

Esta necesidad de articulación se hace más evidente cuando se incorpora la perspectiva del derecho como fundamento ético y político que sostiene al Estado garante de esos derechos: tiene la obligación de dirigir la prestación de los servicios necesarios y lograr que lleguen a ser universales. Sólo el diálogo central-local puede definir qué tipo de servicios para qué contexto, cómo habilitar a la familia y la comunidad para que cumplan sus responsabilidades complementarias respetando la cultura del lugar, de qué manera instrumentar la vigilancia del ejercicio de los derechos o la creación de los mecanismos propicios para el restablecimiento de derechos cuando fuere necesario.

Por último, en tanto la educación es un fenómeno eminentemente territorial, el abordaje del territorio como unidad de análisis e intervención le exige al Estado una planificación de las políticas públicas a distintas escalas sin perder de vista la heterogeneidad general y la especificidad propia de las culturas y sus hábitats. En este mismo sentido, el requerimiento de territorializar la escuela y abordarla como una institución situada culturalmente y geográficamente, le exige a ésta arraigarse al lugar que habita y generar proyectos educativos locales pero en coherencia con la visión y la misión del modelo de país perseguido; es decir, la visibilización de la relación entre territorio y educación exige al sistema educativo pensar y actuar localmente pero sin perder de vista el contexto de lo global donde se inserta su accionar. Este desafío, precisamente, lleva a la necesidad de identificar modos de gestión de la acción pública que permitan una fluida articulación entre el centro y las instancias locales de gobierno.

Sociedad política - sociedad civil

Las prácticas educativas se sustentan en un pacto –la mayoría de las veces implícito– entre las familias y las escuelas que presupone una distribución de tareas y responsabilidades entre unas y otras. Dicho de un modo muy sintético, puede afirmarse que como resultado de ese pacto recae sobre las familias la responsabilidad de dotar a sus niños de aquellos recursos necesarios –materiales y simbólicos– para participar de las actividades de enseñanza y aprendizaje, y recae sobre la escuela la responsabilidad de educar a esos niños, apoyándose en el potencial de los recursos con los que ellos llegan al aula.

Las evidencias relevadas permiten sostener que hoy las familias no están en condiciones de sostener este pacto. Las exigencias hacia ellas crecen en forma permanente –especialmente desde que se busca que los adolescentes completen una educación secundaria de calidad– y los recursos con los que cuentan para hacer frente a esas exigencias son cada vez menores, o se sustentan en una inserción social cada vez más inestable o vulnerable. Hoy hay un importante número de familias en la región que no logra acceder a un nivel de bienestar mediante el cual puedan garantizar a sus hijos los recursos necesarios para asistir a la escuela, permanecer en ella entre 10 ó 12 años y acceder de este modo al conocimiento.

Una de las claves para avanzar hacia esta meta de universalización del acceso al conocimiento es poder revisar ese pacto. Al menos dos aspectos merecen ser replanteados. En primer lugar, es necesario revisar el modo en que se distribuyen las responsabilidades entre la escuela y la familia, con el fin de alivianar la parte que recae sobre estas últimas. Sin duda, muchas de las políticas compensatorias apuntan a ese objetivo, al fortalecer la capacidad de las familias para cubrir los costos materiales de la educación, y gran parte de las innovaciones pedagógicas que se están promoviendo en la región procuran dar respuesta al interrogante de cómo llevar a cabo prácticas educativas exitosas con alumnos con una dotación de recursos subjetivos o actitudinales diferente ("inferior", según suele ser calificada desde las escuelas) a la esperada. En segundo lugar, a los efectos de revisar ese pacto inicial que subyace a las prácticas educativas, es necesario invitar a participar de él a nuevos actores, que dinamicen la relación entre la escuela y la familia, pero que además –y fundamentalmente– fortalezcan a ambas instituciones para que puedan cumplir con su parte del compromiso. Es aquí donde es necesario poner la mirada en organizaciones presentes en la comunidad que pueden tener un rol central en la recomposición del escenario educativo. Esto lleva a revisar la relación entre sociedad política y sociedad civil, poniendo la mirada en la responsabilidad mutua entre el Estado y la sociedad en el hecho colectivo de garantizar una educación pública y en el reposicionamiento de la escuela como espacio de integración social.

La posibilidad de invitar a nuevos actores para que sean partícipes activos de ese pacto que subyace a las prácticas educativas representa nuevos desafíos para el Estado y para las organizaciones de la sociedad civil. Para el Estado, en tanto implica la necesidad de fortalecimiento de las redes sociales, la habilitación y la jerarquización de las organizaciones de la comunidad y la dotación de recursos técnicos y financieros para que el accionar de ellas sea efectivo. Para las organizaciones locales, al poner a disposición del aparato público un trabajo territorial

que representa un profundo conocimiento de aquellos actores con los que debe interactuar la escuela, facilitando así la relación entre las escuelas y su contexto. El diálogo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en un territorio determinado será productivo en la medida en la que avancen hacia políticas sensibles a la realidad de las familias y, en consecuencia, promuevan acciones que hagan posible que familias y escuelas, ambas en interacción, puedan cumplir con su parte en el proyecto de educar a las nuevas generaciones.

¿Cuál de los diferentes niveles del Estado queda a cargo de la interacción con las organizaciones de la sociedad civil? En esta alianza inevitablemente se ven involucrados los distintos niveles del Estado, configurando esta relación con la sociedad civil, otro de los ejes en torno al cual se despliega la relación entre el Estado central y el local. Y paralelamente, también desde la sociedad civil, resulta necesaria una capacidad de respuesta que ponga en juego la distancia o la proximidad al territorio que es o debe ser sujeto de políticas, como se mencionó en el tercer capítulo de esta publicación. La generación de dinámicas que neutralicen los procesos de segmentación espacial y social, y que fortalezcan a las comunidades (a pequeña escala), frente al colectivo o sociedad en general, involucra distintos niveles de escalas o esferas en lo que a sociedad respecta, articulando la sociedad próxima (comunidad local) con la sociedad toda (el núcleo social colectivo a escalas mayores o de distancia mayor). Abrir el juego a nuevos actores en el pacto educativo no sólo implica que se involucren las organizaciones de la sociedad en el espacio local, sino la sociedad en general como estrategia para la construcción de las condiciones materiales y simbólicas de apoyo a la educación, desde la primera infancia hasta el final de la adolescencia.

Sin duda, este paso hacia un esquema que amplíe el espectro de actores que se ven involucrados en crear las condiciones para que las prácticas educativas sean exitosas, tiene profundas implicancias tanto en las condiciones que lo hacen posible como en sus efectos. En primer lugar, esta alianza será viable en la medida en la que esté enmarcada en un proyecto educativo claro, que actúe como referente y elemento de cohesión entre los distintos actores del sistema escolar y la sociedad. En segundo lugar, lleva a la necesidad de redefinir el horizonte normativo de la escuela en su relación con la sociedad, específicamente en aquellos aspectos que regulan la relación de la escuela y del sistema educativo con las organizaciones de la sociedad civil. En tercer lugar, esta necesidad de promover nuevas alianzas en torno a la escuela remite nuevamente a una mirada territorial de las prácticas educativas. La búsqueda de un diálogo entre la sociedad política y la sociedad civil parte del reconocimiento de la

diversidad de escenarios que se despliega a lo largo del territorio, y al mismo tiempo refuerza la necesidad de buscar soluciones que se gestan a la luz de las características del contexto donde tendrán lugar las prácticas educativas.

Si bien el desafío de garantizar el acceso universal al conocimiento lleva a la necesidad de efectuar una revisión del espectro de actores que intervienen directa o indirectamente en las prácticas educativas, y no obstante que esa revisión permite revalorizar el rol de la sociedad civil en este campo, es preciso tener en cuenta al menos dos advertencias que parecen necesarias para no poner en riesgo el rol del Estado como garante del derecho a la educación.

La primera de ellas es que el hecho de convocar a organizaciones de la sociedad civil como actores relevantes de los procesos educativos no debería implicar una reducción de tareas del Estado ni mucho menos de sus responsabilidades. El rol de estas organizaciones será positivo en tanto puedan reforzar las acciones del Estado, contribuyendo a fortalecer su capacidad de hacer efectiva su condición de garante de la educación. Esta necesidad de articulación entre el Estado y la sociedad civil no debe restar exigencia al Estado como insustituible en la configuración de oportunidades y recursos para todos los niños y jóvenes, y como garante del derecho a la educación, y sí sumar exigencia a la sociedad civil en el hecho de involucrarse en el proyecto educativo de una sociedad, cumpliendo y haciendo cumplir el requisito de acceso a la calidad educativa como un derecho de todos y todas.

La segunda advertencia apunta a destacar que si bien la participación de la sociedad civil puede significar un aporte sustantivo en el momento de implementación de las políticas educativas, no debería ser entendida como condición necesaria para que dichas políticas puedan ser ejecutadas. Se debe considerar aquí el riesgo de que la sociedad próxima o comunidad local esté fuertemente atravesada por la falta de redes de apoyo locales o externas, realidad de muchos contextos empobrecidos urbanos o rurales dispersos. Combatir allí las desigualdades sociales supone un papel activo del Estado que evite la acumulación de diferencias derivadas de estas dinámicas. Una acción del Estado que presupone indefectiblemente la presencia de organizaciones de la sociedad civil será inviable en aquellos espacios del territorio donde éstas no existen o no logran una adecuada articulación con la sociedad, y profundizará las desigualdades existentes.

Políticas sectoriales - políticas intersectoriales

Actualmente en la definición de la agenda de las políticas sociales prevalece la idea de que la educación es un problema "sólo" de los ministerios de edu-

cación. Según Subirats (2006), el énfasis en la ministerialización de la política pública responde a un modelo de Estado que tenía la función de garantizar servicios sociales en momentos en los que las redes sociales y, fundamentalmente, el empleo proveían la cohesión de la población. En ese contexto, el Estado se fragmentaba para repartir ágilmente la prestación de servicios, mientras que el mundo del trabajo y otros ámbitos de la sociedad civil alentaban la integración social. En palabras del autor, la reconocida fragmentación de las políticas estaba compensada por la capacidad integradora de las redes. Actualmente esa plataforma integradora ya no existe pero aún pervive el modelo de Estado fragmentado.

Seguir planteando el reforzamiento de las políticas educativas en un contexto de fuga de soportes materiales y sociales nos ubica en la miopía de creer que (sólo) el hecho de poner a la escuela en el centro de las políticas sociales soluciona las asimetrías educativas de la población, independientemente del contexto sociocultural y espacial. En tanto una educación de calidad presupone una adecuada articulación entre la escuela y la familia –o como ya se destacó, entre la escuela y su contexto–, los logros educativos no sólo son la expresión de las condiciones en que llegan los docentes al aula sino también de las condiciones en las que viven sus alumnos y sus familias, y del grado de desarrollo y de integración de las comunidades, o los contextos en los que las escuelas llevan a cabo sus prácticas. Ello lleva a la necesidad de pensar la educación como uno de los ejes relevantes desde el cual el Estado debe articular acciones propiamente educativas con otras que aseguran el adecuado desarrollo social, y el acceso de las familias a niveles de bienestar adecuado.

La posible reflexión en torno a la tensión entre acciones sectoriales e intersectoriales es limitada si no se realiza incorporando además la relación entre el centro y lo local en el diseño de las políticas sociales y educativas. Las experiencias observadas y los diálogos mantenidos a lo largo de este estudio apoyan la idea de que la verdadera intersectorialidad y la integralidad de las políticas se juegan en los distintos territorios que componen el espacio local. En los hechos, el contenido y la intensidad de las intervenciones cambiarían positivamente si se respondiera más a los problemas de los territorios que a la lógica de los sectores. Temas relevantes en la agenda actual como las adicciones, la violencia, el embarazo adolescente, la contaminación ambiental o el desempleo remiten a la necesidad de articular, en el espacio local, los recursos provenientes de los más diversos sectores de la estructura de las políticas públicas. Por ello, los equipos de gobierno de los Estados locales están permanentemente buscando el modo de articular aquellos recursos que "bajan"

desde los ministerios de educación, salud, vivienda o desarrollo social, para elaborar –con esos ingredientes– una respuesta que permita abordar los problemas que enfrentan en sus territorios.

Estas experiencias de integración de recursos, concebidos desde una perspectiva sectorial para dar respuesta a problemas complejos en el espacio local, deberían ser analizadas en profundidad. Los avances que se hicieron en este sentido en el marco de esta investigación permiten imaginar como esquema viable aquel en el cual la relación entre lo sectorial y lo intersectorial se produce inevitablemente sobre la relación entre el centro y lo local. Lo que se busca precisamente es pasar de un esquema donde el municipio esté "a la pesca" de los distintos recursos que llegan desde el Estado central, hacia otro donde se planifiquen intervenciones integradas tomando el territorio como sujeto de intervención. En este sentido, el espacio central debería aparecer como un espacio de producción de recursos desde los diferentes sectores, y el espacio local como un espacio de integración de esos recursos, en una mixtura que es propia de cada contexto.

Un esquema de este tipo será exitoso cuando en cada territorio esté garantizada la capacidad técnica de diagnóstico y de identificación del modo adecuado de articular aquellos recursos, con el fin de dar una respuesta situada a los desafíos que en él se enfrentan. En la necesidad de consolidar esta capacidad técnica se establece otro eje de articulación entre el centro y lo local; aquél debe garantizar de que en cada lugar se esté en condiciones de elaborar la articulación de recursos más adecuada para hacer frente al modo particular que toman allí los múltiples problemas sociales.

Desde esta perspectiva, la intersectorialidad no implica la desaparición de la sectorialidad, sino la adecuada articulación y sintonía entre las acciones que se llevan a cabo desde los distintos sectores y una planificación en torno a metas de desarrollo que estén por encima de los mismos. En este punto no se habla del corrimiento desde políticas sectoriales hacia políticas intersectoriales, sino de una articulación de los sectores en torno a desafíos que los integran. El desarrollo de acciones intersectoriales no sólo no implica un renunciamiento a las acciones sectoriales, sino que, por el contrario, las refuerza desde la lógica de la integralidad. No hay certeza posible de que otros sectores del Estado estén realizando acciones complementarias si no se logra poner conjuntamente la mirada en la unidad territorial por intervenir, con la necesaria identificación de sus potencialidades y sus falencias, sus problemas e interrogantes.

Las mejores respuestas resultarán del diálogo entre los sectores y de la posibilidad de que cada sector dé de sí lo que más sabe permitiendo, a su vez,

dejarse educar por el territorio mismo. Precisamente, una adecuada complementariedad de las acciones desde una visión sistémica del espacio intervenido y en coherencia con las políticas nacionales permitirá que el ministerio de educación se dedique al desarrollo de acciones educativas sin necesidad de orientar recursos hacia otros aspectos, con la certeza de que desde otros sectores del Estado se están realizando acciones complementarias que potencian la efectividad de sus acciones.

Universalismo-focalización

Otro debate central para la implementación de las reformas llevadas a cabo desde fines de la década de los años ochenta fue el de políticas universales o políticas focalizadas. En términos sencillos, el eje de la discusión busca determinar si las acciones del Estado deben llegar al conjunto de la sociedad o, por el contrario, a las familias que se encuentran en condiciones de pobreza, aquellas que no pueden satisfacer sus necesidades básicas y armar un proyecto de vida en torno a las oportunidades que ofrece el mercado. Detrás de este debate, acciones universales o focalizadas, está en juego la tensión entre un modelo de desarrollo en el cual el Estado se reserva un lugar de privilegio en la orientación de los procesos económicos y sociales, y otro que deposita esta función en el mercado. La idea de focalización –en los términos planteados en las recomendaciones que provienen desde el pensamiento neoliberal– no sólo implica una reorientación del gasto público hacia los sectores más pobres, sino que al mismo tiempo implica un desfinanciamiento de los servicios dirigidos a los sectores medios y altos, bajo el supuesto de que estos grupos sociales tienen un acceso irrestricto al mercado.

En el campo de las políticas educativas, esta tensión entre acciones universales y focalizadas adquiere un tono particular. Los sistemas educativos de la región adoptaron desde sus inicios una concepción universal en el modo de diseñar la oferta educativa con un marcado tono igualitario. Así no sólo se propuso una oferta orientada a llegar a la totalidad de los niños –a los efectos de garantizar una educación básica universal– sino que además dicha oferta era igual para todos. La pretensión igualadora de las políticas educativas llevó a desarrollar una estrategia que abordaba las desigualdades y la diversidad presentes en el universo de sus alumnos tornándolas invisibles a partir de una estrategia educativa común para todos.

La irrupción de la pobreza como tema que se instala en la agenda pública en la década de los ochenta llevó al desarrollo de un conjunto de políticas

focalizadas en la región, conocidas como políticas compensatorias. Esas políticas apuntaron mayoritariamente a la transferencia de recursos hacia las escuelas localizadas en zonas más pobres –útiles escolares, uniformes, materiales didácticos, entre otros– o hacia las familias de bajos ingresos –principalmente becas o transferencias de ingresos condicionadas a la permanencia en la escuela–. En los hechos, estas políticas se implementaron en un escenario con un fuerte ajuste estructural que impactó negativamente sobre amplios sectores sociales, los cuales empobrecieron o profundizaron su situación de pobreza estructural. En ese contexto, en general se terminó focalizando las acciones compensatorias sólo en los pobres que son más pobres, bajo un criterio técnico de discriminación que se expresa en dos universos de pobrezas posibles: escuelas y comunidades pobres elegibles, y escuelas y comunidades pobres no elegibles (López, Corbetta y Steinberg, 2008). Ese mismo criterio se llegó a aplicar dentro de las aulas con la identificación de niños de familias elegibles o no; por ejemplo, a la hora de establecer quiénes serían beneficiarios de un programa de becas. En el cuarto capítulo de esta publicación se sostuvo que esta situación se torna más compleja cuando el criterio formal de selección responde a lógicas clientelares de las políticas públicas, con familias que reciben planes compensatorios y otras que en situación similar, nada. En muchos casos, según pudo verse en el diálogo con expertos, las acciones focalizadas respondieron más a la presión de sectores particulares vinculados con el gobierno de turno que a verdaderas necesidades sociales.

Una segunda línea de acciones focalizadas en el campo de las políticas educativas reúne aquellas orientadas a abordar el desafío que implica la gran diversidad cultural propia de los países latinoamericanos. Así, la voluntad de incorporar a las comunidades indígenas a las aulas como parte de un proceso de integración y reconocimiento llevó al desarrollo de programas de educación intercultural bilingüe, que consisten fundamentalmente en formación a docentes y producción de materiales y libros en lenguas originarias. Los beneficiarios de estas acciones fueron los establecimientos educativos ubicados en zonas con alto porcentaje de población indígena.

Cabe aquí hacer una observación respecto a cómo estas acciones focalizadas fueron articuladas con el conjunto de las políticas educativas preexistentes en la mayoría de los países de la región. Como ya se señaló, los sistemas educativos de la región tienen desde su nacimiento una clara impronta igualitaria. Frente al desafío de cohesionar y conformar sociedades más integradas, la estrategia fue la negación de la heterogeneidad y de la diversidad de sus alumnos mediante un tratamiento único, igualitario, a todos. Es sabido que la

oferta educativa ha tenido y tiene aún grandes desigualdades en su implementación; por ejemplo, visibles en el hecho de que las escuelas que están ubicadas donde viven sectores de clase media suelen ser mucho mejores –en términos de infraestructura, equipamiento, trayectoria de sus docentes, etc.– que las escuelas que se encuentran en zonas de pobreza extrema, reforzando así las desigualdades sociales iniciales. Aun así, esta igualdad constitutiva de los sistemas educativos es parte de la cultura política de la región, un valor sumamente arraigado.

La entrada en la agenda educativa de desafíos que se derivan de la pobreza y de la diversidad cultural dio lugar a la conformación de unidades de políticas o programas que, lejos de cuestionar esta tradición igualitaria, la consolidaron. En los hechos, la creación de formas institucionales con nombres como "dirección nacional de programas compensatorios", "programa nacional de equidad educativa", "dirección de educación intercultural bilingüe" u otras unidades de gestión que fueron tomando en la región este tipo de acciones, permitió abordar estos desafíos sin la necesidad de interrogar el carácter supuestamente igualitario de las prácticas educativas, prolongando así su existencia y consolidando su legitimidad; una clara expresión de la capacidad de resistir de esta tradición en el campo educativo. El cuerpo de las políticas educativas sobrevivía así a la amenaza de ser interrogado al buscar soluciones a los nuevos desafíos anexándole instancias institucionales específicas.

Cuando se analiza el modo en que están estructuradas las políticas educativas en la actualidad, se hace visible el supuesto subyacente: el conjunto de la sociedad debe ser abordado con una estrategia institucional y pedagógica única, y los únicos "diferentes" son los pobres o los indígenas. Desde esa perspectiva se sostiene una propuesta educativa única y acciones específicas para estos dos grupos sociales. En el transcurso de esta investigación se avanzó en identificar el carácter nocivo que tiene esta propuesta igualitaria en sociedades crecientemente desiguales y heterogéneas. La búsqueda de la igualdad en los logros educativos, y la certeza de que un trato igualitario en contextos de grandes desigualdades no hace más que consolidarlas, llevó a proponer políticas educativas que fueran sensibles a la heterogeneidad de escenarios que resulta de las crecientes desigualdades y de la diversidad cultural que imperan en la región.

Así, el desafío que encuentran hoy los sistemas educativos es pasar de acciones "satelitales", que desde áreas de políticas compensatorias o de educación intercultural dejan intacto el carácter igualitario del cuerpo de las políticas educativas, hacia una revisión de este último. Este estudio ofreció, a

lo largo de sus textos, elementos que fueron marcando en su articulación la necesidad de reabrir el debate entre políticas educativas universales y políticas focalizadas, procurando superar las limitaciones de estas últimas, pero sin que ello implique el retorno a la tradición universalista igualitaria. Hoy la búsqueda debe darse hacia un nuevo tipo de universalismo, ya no igualitario, sino basado en principios de equidad, esto es, un universalismo que desde el cuerpo de las propias políticas educativas contemple la necesidad de establecer estrategias sensibles a la diversidad de escenarios que conforman cada sociedad latinoamericana.

Ante el supuesto de que los únicos grupos específicos que requieren de algún trato diferente son los sectores pobres y las comunidades indígenas –legitimando así las acciones focalizadas– se contrapuso a lo largo de esta investigación la certeza de que las sociedades latinoamericanas son crecientemente heterogéneas, que esa heterogeneidad social y cultural se materializa en el territorio configurando una gran diversidad de escenarios educativos, y que cada uno de esos escenarios requiere de un tratamiento específico, único, si lo que se busca es garantizar en ellos logros educativos universales. Desde esta perspectiva, las acciones focalizadas subestiman esta diversidad de escenarios, sosteniendo un esquema igualitario que se torna claramente ineficaz frente al nuevo panorama social de la región. Es desde allí que –como una respuesta lógica ante esta diversidad de escenarios– se insiste en este estudio en la necesidad de volver hacia una propuesta universalista de las políticas educativas, en tanto hoy todos los escenarios educativos son diferentes y requieren de un trato específico. No es lo mismo educar en una escuela urbana de una metrópoli que en otra escuela de una ciudad pequeña atravesada por los procesos migratorios, o en otra que está viviendo una reconversión productiva muy profunda. Lo mismo ocurre con los diferentes escenarios rurales que se van configurando, donde los procesos de integración y conectividad con el resto de la sociedad toman formas sumamente diversas, creando –en cada caso– una relación única con la escuela.

La necesidad de desarrollar estrategias educativas orientadas a la igualdad en los logros de aprendizaje que partan del reconocimiento de la creciente heterogeneidad de la sociedad lleva a la búsqueda de una nueva forma de universalismo, al cual en el marco de esta investigación se lo mencionó como universalismo equitativo, que promueva acciones sensibles respecto de lo que cada contexto requiere en su singularidad. Un universalismo que se territorializa para atender las asimetrías regionales en el sentido global, y las particularidades en el sentido de lo local. Una desigualdad (de origen) puede corregirse

con otra desigualdad (para la atención de los sujetos según sus necesidades) si se incorpora la igualdad como fin último.

El gran desafío es saltar el umbral construido por las políticas de ajuste en torno a estrategias de focalización exclusivamente orientadas por el factor pobreza, hacia esfuerzos que operen sobre la singularidad de los satisfactores requeridos para atender a cada sujeto según su contexto cultural y espacial. La única manera de asegurar un desarrollo integral sostenido en el tiempo será atendiendo las debilidades pero sobre todo potenciando las fortalezas que los sujetos y sus hábitat portan. Es oportuno entonces convertir el par universalismo-focalización en el par universalismo-singularidad, de manera de pasar de una visión de atención de la pobreza a una con foco en el desarrollo integral de los sujetos y en el contexto donde habitan de acuerdo con la particularidad de cada caso.

Largo plazo - corto plazo

Largo plazo y corto plazo constituyen la dimensión temporal de toda política pública, que atraviesa inevitablemente las tensiones y relaciones antes descriptas: central-local, sociedad civil-sociedad política, intersectorial-sectorialidad, universalismo-focalización. Cuando largo y corto plazo se presentan en el debate como excluyentes, enfrentan en sus extremos dos tipos de Estado que en los hechos parecieran inexistentes en su forma pura: un Estado planificador y un Estado de coyuntura ceñido a políticas de gobierno. Por el contrario, abordarlos como temporalidades complementarias de la planificación permite la conversación entre aquellas políticas dirigidas hacia un proyecto educativo sostenido (independientemente del gobierno de turno) y las acciones inmediatas necesarias para avanzar hacia ese horizonte preestablecido.

A lo largo de esta investigación las referencias al tiempo fueron constantes. La sola idea de entender que los procesos que se están analizando en el campo de las políticas sociales y educativas son expresión de profundos cambios que se están experimentando en la región coloca la dimensión temporal en el centro. Así fueron preguntas frecuentes aquellas que remiten a entender el presente como parte de tendencias aún indescifrables, o las que buscan identificar la especificidad de esta década en el debate educativo a partir de su contraste con las anteriores.

Cuando se puso la mirada en la dimensión temporal de las políticas, hubo dos lecturas presentes en los diferentes trabajos realizados a lo largo de este estudio. La primera hace referencia a la articulación entre políticas de largo

plazo y políticas de corto plazo. La segunda lectura remite a la relación de las políticas con el ciclo vital de las personas.

En el campo de las políticas educativas se fue logrando un consenso en la región en torno a un conjunto de metas que definen un horizonte de largo plazo. Así, el desafío de universalizar el acceso al conocimiento, la ampliación del ciclo de escolarización obligatoria o la creciente tendencia a definir el nivel medio como obligatorio son expresiones de un horizonte de largo plazo que debería tener un claro impacto en el proceso de planificación de las políticas. Pocas áreas de las políticas sociales tienen metas tan claras y definidas como las del campo de la educación, y ello configura un panorama ordenador para la planificación. La distancia entre la situación actual –posible de capturar a través de herramientas adecuadas de diagnóstico– y el futuro deseado –delineado a través de las metas asumidas– configura el espacio de la política, el campo de lo que queda por hacer, y por el cual se avanzará con acciones de corto y mediano plazo. De este modo, el corto plazo se constituye en el tiempo de planificación de las acciones que llevan a esa meta final, y en estas acciones el largo plazo es su referente de validación: toda acción de corto plazo adquiere legitimidad en la medida en la que signifique un aporte al largo plazo, una aproximación al horizonte deseado. Pero más aún, la definición de metas de largo plazo permite la puesta en funcionamiento de procesos que también son de largo plazo, y que de no ser dinamizados a tiempo, el logro de estas mismas metas se vería frustrado o postergado. Así, una adecuada articulación de acciones de corto y mediano plazo con metas de largo plazo se potencian significativamente.

Ya a una escala humana de las políticas públicas, el largo y el corto plazo constituyen fundamentalmente la diferencia entre la posibilidad o la certidumbre para construir proyectos de vidas individuales y colectivos en una sociedad, y la imposibilidad o la incertidumbre de proyectarse en el tiempo. Es el caso de las políticas asociadas a los ciclos de vida, y que se definen fundamentalmente por la dimensión del largo plazo de las políticas públicas. En esta clave, en el tercer capítulo de esta publicación se describe el rol fundamental de las políticas de primera infancia y de familia asociadas a construir las condiciones materiales y simbólicas para garantizar el derecho a la educación, antes y durante el proceso educativo. En consecuencia, allí se reclama la corresponsabilidad diacrónica y sincrónica entre Estado y sociedad, donde la educación no se reduce al tiempo escolar presente de los niños, y tampoco la escuela es la única responsable de esa educación. En todo caso, la construcción de las condiciones de materiales y simbólicas para garantizar el derecho a la

educación requiere de la sinergia entre actores múltiples (Estado, sociedad, comunidad, escuela, familia) y el largo plazo del ciclo de vida.

En las antípodas de este ejemplo, Bello y Villarán (2004) muestran la dificultad de educar en la escuela de uno de los escenarios rurales de Perú, fuertemente atravesado por la emigración hacia los centros urbanos. ¿Es posible educar en escenarios donde todos quieren irse? ¿Qué posibilidades tiene la escuela para educar con calidad en territorios que atraviesan estas situaciones de expulsión por falta de oportunidades? Las escuelas ubicadas en zonas que reciben a flujos migratorios atraviesan dilemas no menores (López, Corbetta y Steinberg, 2008), porque los grupos migrantes pobres cambian de lugar su pobreza pero no logran deshacerse de ella –lo que Castañeda Bernal menciona con el nombre de "pobres mutantes" en un capítulo de esta publicación–. La pobreza migra con ellos para instalarse en los márgenes de la ciudad que los recibe generalmente con claves culturales diferentes y con una escuela con muchas dificultades para comprender y atender esa diversidad. En estos casos, las escuelas representan un instante en las trayectorias de vida, un encuentro pasajero, y en esa fugaz interacción no encuentran el modo de intervenir con estrategias que impacten en la trayectoria de los alumnos.

La asimetría territorial por la falta de proyectos de desarrollos sostenidos, sustentables y equitativos, local y regionalmente –esto es, territorios carentes del largo plazo– traccionan hacia la superpoblación de grandes ciudades y el vaciamiento de otros sitios urbanos y rurales sin perspectiva de vida. Los territorios sin perspectiva de largo plazo son territorios expulsores y promotores de proyectos individuales a realizarse en otra parte: en otro barrio, en otra ciudad, en otro pueblo o en otro país. Frente a ellos, la escuela –por ser parte de ese territorio– se presenta tendencialmente en situación de espejo: escuelas de paso con docentes y alumnos que no ven la hora de irse. Lo inminente es el rasgo que prevalece en todas las relaciones que se establecen en esos escenarios, y en ese marco la reflexión sobre el mediano o el largo plazo no encuentra sustento, y menos aún aquellas políticas que requieren de un horizonte temporal que va más allá de la inmediatez para su realización (López, Corbetta y Steinberg, 2008).

Tanto desde una perspectiva macro –propia de las políticas educativas– o desde una perspectiva micro –a escala humana–, los procesos educativos son inevitablemente procesos de largo plazo. Los cambios en las características de la oferta educativa, los rediseños curriculares, el desarrollo de nuevas estrategias pedagógicas, difícilmente tengan un impacto inmediato en el avance hacia una educación universal de calidad. Son procesos lentos, que requieren ser observados

en forma permanente, y que irán siendo exitosos en función de los ajustes que puedan efectuarse en el tiempo. Lo mismo ocurre en las trayectorias educativas individuales, en las cuales el ritmo de cada alumno impone una temporalidad única, cuyos avances difícilmente puedan ser evaluados en el corto plazo.

Esta lentitud estructural de los cambios en el campo de la educación entra en conflicto con políticas que, lejos de privilegiar los procesos, ponen el énfasis en los logros. Esto se hizo visible en el cuarto capítulo de esta publicación donde se destaca que la búsqueda de alternativas pedagógicas para dar respuesta a las necesidades de grupos sociales y culturalmente diversos implica la construcción de estrategias que no tienen cabida en políticas con foco en los resultados a corto plazo. El debate de los años noventa se dio en torno a una política educativa finalmente reducida al establecimiento de pautas curriculares comunes, a la descentralización de las responsabilidades, a la gestión escolar por proyectos y a la evaluación como mecanismo de control. Estas políticas reflejan horizontes temporales de corto plazo, donde aparecen las administraciones locales bajo presión y las escuelas "en soledad" tratando de responder a un modelo para el cual el debate no brindó elementos necesarios a la hora de definir qué hacer, para qué hacerlo ni cómo hacerlo. El centro del debate fue medir resultado en el corto plazo y el contenido de la innovación pedagógica reclamaba del largo plazo. De esta manera, como se afirmó, la innovación pedagógica fue sacrificada en el altar de los resultados.

El análisis de las políticas que se promovieron en la década pasada remite a lo que Subirats denomina "políticas de final de cañería", políticas reactivas y paliativas que no surgen como respuestas planificadas ni aplican a preguntas por el proceso, sino a la urgencia de un resultado prefijado de horizonte inmediato. En contraste, se presentan aquí las políticas de corto plazo como aquellas que implican acciones ajustadas a las características del escenario actual, pero orientadas al logro de metas de largo plazo que permitan garantizar una educación de calidad para todos. Un corto plazo que exige un ajuste permanente del diagnóstico del escenario donde se está operando, con el propósito de revisar en cada unidad de tiempo el tipo de intervenciones requeridas para reducir la brecha entre la situación actual y el horizonte educativo que la sociedad se propone.

Hacia una nueva generación de políticas

La única forma que el Estado tiene de cumplir con su rol de garante de una educación de calidad es construyendo –o recuperando– la capacidad de incidir plenamente en aquellos factores que se ponen en juego en la relación que se

establece entre cada docente y sus alumnos en el aula. Ello implica, tal como se destacó en la introducción de este libro, operar sobre el conjunto de relaciones entre actores o instituciones que median su acceso a aquello que pasa en el aula, dotarlas de coherencia, buscar que converjan hacia un equilibrio que permita la fluidez necesaria para que pueda incidir sobre las condiciones en que el docente y el alumno llegan al momento de interacción, de enseñanza y aprendizaje. El análisis llevado a cabo en este libro puso la mirada en cada una de esas relaciones identificadas como subyacentes a la que se establece entre alumnos y docentes. Muchas se despliegan dentro del propio Estado, otras en el ámbito de la sociedad civil, otras entre los actores de las instituciones educativas y aquellos de la comunidad. En cada capítulo de esta publicación se centró la atención en un conjunto diferente de relaciones y actores, y en todos los casos se fueron identificando acciones irrenunciables, en el sentido de que son inevitables para avanzar hacia una educación de calidad.

Hoy nuestras sociedades no pueden no revisar el modelo de escuela que sostienen, no pueden no poner en duda las estrategias a las que se recurre para garantizar las condiciones materiales para el aprendizaje, no pueden no dar prioridad a la búsqueda de nuevas estrategias de formación de sus docentes, no pueden no escuchar las nuevas demandas que plantean los adolescentes. Así como estos, son muchos espacios de intervención inevitables que se fueron identificando en este estudio, y que quedaron plasmados en los diferentes capítulos. Estas observaciones, en su conjunto, permiten proponer una primera agenda de acciones necesarias para avanzar hacia el logro de una educación de calidad para todos, un primer qué hacer. En ese sentido, pudo verse que la mirada relacional propuesta ofrece la posibilidad de identificar algunas líneas de políticas o espacios de intervención habitualmente ajenos a la agenda educativa.

Sin embargo, también a lo largo de esta investigación, se hizo visible que no sólo es necesaria una reflexión sobre qué hacer sino una revisión del cómo hacerlo, y es aquí donde adquiere sentido la necesidad de poner la mirada en el punto de equilibrio en el cual hoy se encuentran tensiones como las mencionadas en este capítulo. Pudo verse cómo un clima a favor de la descentralización presente en la región desde hace ya dos décadas, fue generando un debilitamiento de la capacidad de los Estados centrales para garantizar equidad en la distribución de los recursos, y una gran dificultad a la hora de incidir en la calidad de las prácticas, más aún cuando este protagonismo del espacio local puso en juego la cohesión de los sistemas educativos y amenazó su propia existencia. También fue visible cómo la creciente participación que se les dio a los actores de la sociedad civil, lejos de ser un gesto de reconocimiento de sus

derechos, respondió en gran medida a una visión que apuntaba a limitar los alcances y responsabilidades del Estado frente a los procesos educativos, en una dinámica que en muchos casos quedó de la mano de la tendencia privatizadora que se instaló en la región. De este modo, la transferencia de la cuestión educativa a los gobiernos locales y a organizaciones de la sociedad civil o privadas significó además desmontar un andamiaje simbólico e institucional, sin el cual hoy sería sumamente complejo el ejercicio del liderazgo que el Estado debe tener frente a las crecientes exigencias educativas. Pudo apreciarse, además, cómo la irrupción de las estrategias de focalización en el campo de las políticas educativas no hizo más que profundizar la incapacidad que ellas tienen de abordar los desafíos que representan la creciente desigualdad social, la consolidación de nuevos espacios de exclusión, o la irrupción de referentes identitarios y culturales diferentes en las aulas. Por ello, la meta de garantizar a las nuevas generaciones el acceso universal a una educación de calidad exige más que identificar aquellos espacios específicos de intervención y apela a la necesidad de reorientar estas clásicas tensiones hacia puntos de equilibrio e integración que den lugar a una nueva generación de políticas sociales y educativas en la región.

Referencias bibliográficas

Bello, Manuel y Verónica Villarán (2004). *Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y Cono Sur: dos escenarios en el Perú*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

López, Néstor (2005). *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

López, Néstor (coord.), Silvina Corbetta y Cora Steinberg (2008). "Los contextos sociales de las escuelas primarias en México", en Néstor López (coord.), Silvina Corbetta, Cora Steimberg y Emilio Tenti Fanfani (2008), *Políticas de equidad educativa en México. Análisis y propuestas*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Subirats i Hume, Joan (2006). "¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social?", documento presentado en el Seminario de Investigación de Ciencia Política, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Derecho, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Esta edición se terminó de imprimir
en A.B.R.N. Producciones Gráficas S.R.L.,
Wenceslao Villafañe 468, Buenos Aires, Argentina,
en junio de 2009.